Die Gemeinde
die geeignetste öffentliche Körperschaft zur Linderung der Arbeitslosennot.

Inaugural-Dissertation

verfaßt und der

hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Kgl. Bayer. Julius-Maximilians-Universität Würzburg

zur

Erlangung der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Doktorwürde

ACAD. IUGD. BAT. BIBL.

vorgelegt von

Walter Chlebowsky
Kammergerichtsreferendar aus Berlin.

Berlin
Hermann Blanke's Buchdruckerei
1913

Referent:
Reichsrat und Geh. Hofrat Prof. Dr. G. v. Schanz.

Meinen lieben Eltern.

Inhaltsangabe.

Einleitung.

I. Abschnitt: Die Arbeitslosigkeit im allgemeinen.

1. Die Arbeitslosigkeit im Gange der Geschichte.
   a) Altertum,
   b) Mittelalter,
   c) Neuzeit.
2. Der Begriff der entschädigungspflichtigen Arbeitslosigkeit.
3. Die Ursachen der Arbeitslosigkeit.
   a) Mangel an Arbeitsfähigkeit,
   b) Mangel an Arbeitswilligkeit,
   c) Mangel an Arbeitsgelegenheit.
      α) Die Arbeitslosigkeit in den Saisongewerben und Campagneindustrien, sog. „Saisonarbeitslosigkeit".
      β) Die Einwirkung des technischen Fortschritts (namentlich des Maschinenwesens).
      γ) Die Konsumtions- und Produktionsrückgänge, insbes. die Krisen.
      δ) Zunahme der Bevölkerung.
      ε) Der „Zug" oder die „Flucht vom Lande" und die Beschäftigung ausländischer Arbeiter.
      ζ) persönliche Eigenschaften der Arbeiter.
4. Die Folgeerscheinungen der Arbeitslosigkeit.

II. Abschnitt: Welche Körperschaft des öffentlichen Rechts bietet heute die geeignetste Grundlage für Maßnahmen zur Linderung der Arbeitslosennot?

1. Das Reich.
   a) Vorschläge einer Arbeitslosenversicherung in Anlehnung an
      α) die bestehende Reichsarbeiterversicherung und zwar
         an die Krankenversicherung, (Tischendörfer)
         an die Unfallversicherung (Herkner, Buschmann)
         an die Invaliden- und Altersversicherung (Molkenbuhr).
      β) Die Berufsgenossenschaften und Arbeiterverbände (Zacher).
      γ) Die paritätischen Arbeitsnachweise (Freund).
      δ) Die Arbeiterverbände (Gewerkschaften) (v. Elm).

b) Die Denkschrift des Kaiserlichen Statistischen Amts über „die Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit" (1906).

2. Die Bundesstaaten.
   Die Denkschriften der bayrischen und badischen Regierung über Arbeitslosenversicherung (1909).

3. Die Gemeinden.
   a) Aus finanziellen Gesichtspunkten,
   b) wegen der Ansammlung von Arbeitslosen in den Städten,
   c) aus praktischen und verwaltungstechnischen Gründen,
   d) wegen der bisher vorgenommenen Maßnahmen zur Linderung der Arbeitslosennot.

III. Abschnitt: Wie kann die Arbeitslosigkeit am wirksamsten bekämpft werden?

1. Die Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im allgemeinen.
   a) Vorbeugung,
   b) Bekämpfung,
   c) Fürsorge.

2. Die von den Gemeinden bisher angewendeten Maßnahmen.
   a) Vermittlung vorhandener Arbeit durch den Arbeitsnachweis,
   b) Arbeitsverschiebungen, Notstandsarbeiten, Barunterstützung.
   c) Versicherung gegen Arbeitslosigkeit.

Schlußbetrachtung.

Einleitung.

Wohl in keinem Jahre sind auf dem Gebiete der Sozialversicherung so viele und so wichtige Neuerungen in Deutschland und nicht weniger in zahlreichen Auslandsstaaten zu verzeichnen gewesen wie 1912. Die neue Reichsversicherungsordnung ist wenigstens teilweise in Kraft getreten, namentlich so weit sie eine Abänderung der Invaliden- und einen Ausbau in Form der Hinterbliebenen-Versicherung bringt. Dazu kommt, daß die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte ins Leben getreten ist, welche die Vorarbeiten für die neue 2 Millionen umfassende Angestelltenversicherung bereits soweit gefördert hat, daß mit dem 1. Januar 1913 diese Versicherung beginnen konnte. Ob der neue Versicherungszweig mit seinen zwar der sozialen Reichsversicherung nachgebildeten, aber doch völlig selbständigen Organisation den an ihn gestellten Erwartungen zu entsprechen imstande sein wird, wird erst die Zukunft zeigen können. Zu gleicher Zeit traten die Bestimmungen der Reichsversicherungsordnung über die Unfallversicherung in Kraft, zu deren Vorbereitung im Jahre 1912 bereits 3 neue Versicherungsträger ins Leben gerufen worden sind: eine die Absonderung der Gärtnereien von den landwirtschaftlichen Betrieben bezweckende Gärtnereiberufsgenossenschaft, eine den Wünschen des kaufmännischen Mittelstandes rechnungtragende Detaillistenberufsgenossenschaft und eine Versicherungsgenossenschaft, für das nicht gewerbsmäßige Halten von Reittieren und Fahrzeugen zu Wasser, zu Lande und in der Luft, Für zahlreiche Hilfskassen ist das Jahr 1912 das letzte gewesen, in welchem sie als Träger der Sozialversicherung fungierten; durch Aufhebung des bisherigen Hilfskassengesetzes sind diese Kassen zu privaten Krankenversicherungsvereinen herabgedrückt worden, das Wort Hilfskasse schwindet aus dem Sprachschatz des Reichsrechts. Das preußische Knappschafts-

wesen hat eine schon längst ersehnte höchst zweckmäßige Reform dadurch erfahren, daß das Recht der Knappschaftskassen in einem besonderen, dem Knappschaftsgesetz, geregelt worden ist, indem die darauf bezüglichen Rechtsbestimmungen aus dem bisherigen Allgemeinen Berggesetz herausgenommen und zugleich umgeändert worden sind.

Auch auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung sind Fortschritte zu verzeichnen. Bei ihr ist es zwar nicht das Reich oder ein Bundesstaat, die sich gesetzgeberisch mit dieser Materie befaßt haben, sondern eine Reihe von deutschen Städten hat eine kommunale Arbeitslosenversicherung eingeführt, durchweg auf dem sogenannten Genter Zuschußsystem beruhend, unter gleichzeitiger Förderung der Arbeitslosenfürsorge mit Hilfe der Sparkassen nach verschiedenen Methoden.

Dagegen ist das Problem, die Arbeitslosenversicherung durch ein ganzes Land obligatorisch durchzuführen, in England, wenn auch bis jetzt nur partiell versucht worden. Das schon Ende 1911 vom Parlament angenommene Nationalversicherungsgesetz ist seit Mitte 1912 in Kraft getreten. Es schließt neben der Vereinigung von zwei bei uns ganz getrennten Versicherungszweigen, nämlich der Kranken- und Invalidenversicherung, noch eine staatliche zwangsweise Arbeitslosenversicherung in sich, die erste und bisher einzige in ihrer Art, die sich vorläufig allerdings nur auf gewisse, besonders großen Schwankungen unterliegende Gewerbe erstreckt. Es sind dies die Maschinen- und Schiffbauer und Bauarbeiter, deren Zahl sich freilich auf rund 2,4 Millionen Arbeiter beläuft. In diesen Gewerben soll der Arbeiter 2½ pence = rund 20 Pfg., der Unternehmer ebenfalls 2½ pence zu dem zu bildenden Fonds beitragen; der Staat soll „etwas über ein viertel der Totalkosten" entrichten. Hierfür sollen die Maschinenbauer bei Arbeitslosigkeit 15 Wochen lang je 7 s (= 6,59 Mk.), die Bauarbeiter ebensolange 6 s (= 5,65 Mk.) erhalten. Während der ersten Woche der Arbeitslosigkeit wird keine Unterstützung gezahlt. Ferner kann kein Arbeiter länger Unterstützung erhalten als im Verhältnis von einer Woche für jede 5 Wochen, für die er den Beitrag geleistet hat.

Wenn hiernach immerhin die sozialpolitische Gesetzgebung des Deutschen Reiches gewaltige Ausdehnungen auf-

weisen mag, indem sie für Krankheit, Unfall, Alter, Invalidität und seit dem Inkrafttreten der Reichsversicherungsordnung für Witwen und Waisen Vorsorge getroffen hat, so wird sie dennoch einen Anspruch auf Vollständigkeit nicht früher erheben können, als bis als Krönung des Ganzen auch für unverschuldet Arbeitslose eine Fürsorge getroffen ist.

Solange es noch Hunderttausende von arbeitswilligen Arbeitslosen gibt, wie z. B. im Sommer 1895 179 004, im Winter 553 640,[1]) die der Armenpflege und der Unterstützung anheimfallen, und solange in großen Schichten der arbeitenden Klassen der Konsum sich fast nur auf die Befriedigung der notwendigsten Existenzbedürfnisse beschränkt, ist die erste Aufgabe der Volkswirtschaft, jedem wirtschaftlich Tätigen ein menschenwürdiges Dasein zu gewähren, noch lange nicht gelöst.

Für Arbeitslose fehlen bis jetzt reichsgesetzliche Fürsorgen vollständig, und doch ist es eine im Interesse eines gesunden, wirtschaftlichen Fortschritts liegende, der Lösung dringend bedürfende Aufgabe, der Arbeitslosigkeit mit allen Kräften entgegen zu wirken und, wenn dieses Ziel nicht erreicht wird, ihre oft geradezu erschreckenden Folgen nach Möglichkeit abzuwenden.

---

[1]) Zahl der Arbeiter am 14. Juni 1895: 13,7 Millionen. Von diesen waren arbeitslos am 14. Juni 1895: 1,77%; 2. Dezember 1895: 4,80%.

Von sämtlichen Einwohnern waren arbeitslos:

in Großstädten	in Orten mit 10—100 000 Einw.	in Orten mit unter 10 000 Einw.
1,66%	0,79%	0,32%
2,43%	1,59%	1,26%

Eine umfassende, bisher nicht wiederholte Erhebung über die Arbeitslosigkeit ermöglichte die in einem Jahr zusammentreffende Durchführung einer Berufszählung im Sommer und einer Volkszählung im Winter. Von den damals gezählten 299 352 und 771 005 Arbeitslosen waren aber 120 348 und 217 365 arbeitsunfähig, hauptsächlich wegen Krankheit und zumeist durch die Krankenversicherung versorgt. Man muß daher diese von den eigentlich Arbeitslosen trennen, dann ergibt sich an Stelle der oben genannten Gesamtzahlen: 1,11% und 3,43% der Arbeiter (Vierteljahrshefte zur Stat. d. D. R. 1896).

Die Anhänger und die Gegner der heutigen Wirtschaftsordnung mögen in noch so vielen Dingen auseinandergehen, in einem Punkte treffen sie sich: beide Parteien verurteilen es, daß es jahraus, jahrein Tausende und Abertausende von arbeitswilligen Menschen gibt, die keine Arbeit finden können. In allen Bevölkerungskreisen, die mit dem öffentlichen Leben in Berührung stehen, wird seit langem eifrig über Arbeitslosenversicherung gesprochen. Dieses allgemeine Interesse macht nicht nur der Anblick des Elends, das durch Arbeitslosigkeit über ganze Familien hereinbricht, begreiflich, auch der Druck, der auf den Arbeitern als Stand lastet, indem sie, um Arbeit zu erhalten, die Arbeitsbedingungen, wie sie ihnen geboten werden, annehmen müssen, und die Verbitterung, die durch wirklich oder vermutlich unverschuldete Arbeitslosigkeit entsteht, endlich auch die Gefahren, die der Rechtsordnung und dem sozialen Frieden drohen.

Die Arbeitslosenfrage steht heute im Vordergrunde sozialpolitischer Erörterungen und beschäftigt die Allgemeinheit wie ganz besonders die Staats- und Kommunalverwaltungen. Im Jahre 1906 hat sogar das Kaiserliche statistische Amt im Auftrage der Reichsregierung eine umfangreiche Denkschrift über „die Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit" herausgegeben. Im Jahre 1909 haben ferner die bayrische und badische Regierung Denkschriften über Arbeitslosenversicherung veröffentlicht, in denen die Einführung der Unterstützung Arbeitsloser empfohlen wird. Es gibt heute kaum noch eine größere deutsche Stadt, welche nicht in Deputationen oder Ausschüssen die uns beschäftigende Frage beraten hätte. In der Gegenwart hat sie sogar zu internationalen Verhandlungen geführt. Nachdem bereits im Jahre 1906 eine internationale Konferenz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Mailand stattgefunden hatte, tagte am 21. September 1910 eine zweite in Paris, die nicht nur Referate und Diskussionen über Arbeitslosenstatistik, Arbeitsnachweis und Arbeitslosenversicherung brachte, sondern auch zu einem dauernden Ergebnis führte, insofern als sie einstimmig die Begründung einer internationalen Vereinigung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beschloß. Ihr Generalsekretär ist der Urheber des Genter Systems, der Genter Advokat Louis Varlez, ihr Präsident Léon Bourgeois-Paris, ihr Vizepräsident der Vorsitzende der Landes-

versicherungsanstalt, Landesrat Dr. Richard Freund-Berlin. Die Vereinigung zählt 867 Mitglieder (Sept. 1912) und es sind ihr 17 Regierungen beigetreten, von denen ein Teil auch namhafte Unterstützungen gewährt hat. Auf der Züricher internationalen sozialpolitischen Woche im September 1912 betraf der erste Beratungsgegenstand die Herausgabe eines Fragebogens zur Herbeiführung einer einheitlichen Arbeitsvermittlungsstatistik, deren Bedeutung und Notwendigkeit Geheimrat Dr. Zacher vom kaiserlichen statistischen Amt eingehend darlegte. Die nächste Tagung dieser Vereinigung soll im Spätsommer 1913 in Gent, der Hauptstadt von Flandern, anläßlich der Weltausstellung stattfinden. Der kommenden Konferenz wurden an besonderen Aufgaben unter anderem zugewiesen: die Frage des Einflusses der zeitweiligen internationalen Wanderung auf die unverschuldete Arbeitslosigkeit und die Frage der Vergebung öffentlicher Arbeiten als Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Wie gerade der letzte Programmpunkt zeigt, legen die Führer der internationalen Vereinigung mehr Gewicht auf Vorbeugungsmaßregeln, auf Verhütung des Eintritts einer Arbeitslosigkeit, und betrachten die Arbeitslosenversicherung nur als ein sekundäres Mittel zur Bekämpfung. Als eines der wirksamsten Vorbeugungsmittel erscheint ihnen die Einrichtung und Vervollkommnung der Arbeitsnachweise, ihre Ausdehnung über das ganze Wirtschaftsgebiet eines Landes, eine besondere Organisierung der Arbeit durch Verteilung von Reservearbeiten auf arbeitslose Zeiten, ferner die Schaffung von Notstandsarbeiten und neuen Arbeitsgelegenheiten durch eine geeignete Wirtschaftspolitik. Bei einer zielbewußten Durchführung solcher Maßnahmen würde sich, wie Zacher meint, die Arbeitslosenversicherung nur noch auf die gelernten Arbeiter und auf die Fälle vorübergehender Arbeitslosigkeit beschränken.

Die vorliegende Arbeit hat sich die Aufgabe gestellt, nachzuweisen, daß die Gemeinde heute die geeignetste öffentliche Körperschaft ist, von welcher der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit am wirksamsten geführt werden kann. Sie wird dabei alle in der Theorie gemachten Vorschläge und zur Ausführung gekommenen praktischen Versuche zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einer Würdigung zu unterziehen haben. Bevor wir jedoch dazu übergehen, wird es zweck-

mäßig sein, zunächst aus einer allgemeinen Betrachtung des Problems heraus einige theoretische Ergebnisse zu gewinnen. So wird sich die Arbeit zunächst nach einem kurzen geschichtlichen Ueberblick mit dem Begriff der entschädigungspflichtigen Arbeitslosigkeit zu befassen haben, dann sollen die Ursachen und schließlich die Folgeerscheinungen der Arbeitslosigkeit besprochen werden.

I. Abschnitt.

Die Arbeitslosigkeit im allgemeinen.

1. Die Arbeitslosigkeit im Gange der Geschichte.

Die Arbeitslosigkeit[1]) ist durchaus nicht eine Erscheinung der Neuzeit, sondern hat es zu allen Zeiten, wenn auch in sehr verschiedenem Umfange gegeben. Wir finden sie schon im Altertum sowohl in Griechenland als auch in Rom von dem Zeitpunkte ab, da das Wachstum der Bevölkerung zu rasch vor sich ging, um alle Arbeitsfähigen in Gewerbe und Landwirtschaft zu beschäftigen. Namentlich in den griechischen Großstädten gab es im 6. und noch mehr im 5. und den folgenden Jahrhunderten v. Chr. eine mehr oder weniger ausgedehnte Arbeitslosigkeit, gegen die teils durch äußere oder innere Kolonisation, teils durch Vornahme großer öffentlicher Bauten und andere Mittel angekämpft wurde.

Noch größer war zeitweise die Arbeitslosigkeit in Rom gegen Ende der Republik und zu Beginn der Kaiserzeit, veranlaßt durch die Proletarisierung des kleinen Bauernstandes durch den Großgrundbesitzer und das Leihkapital, sowie die zunehmende Verwendung von Sklaven im gewerblichen Großbetrieb. Die gracchische Reformbewegung führte zu nichts, und die von Gaius Gracchus veranlaßte Getreideverteilung an das hauptstädtische Proletariat trug nur dazu bei, dieses zu vermehren.

Im Mittelalter gibt es bei der Menge des verfügbaren Landes keine Arbeitslosenfrage. Durch die starke Volksvermehrung waren aber nach Verlauf weniger Jahrhunderte die nötigen Arbeitskräfte geschaffen, ja es machte sich sogar bald ein Ueberschuß des Angebots über die Nachfrage be-

---

[1]) Als Material wurden benutzt: die Artikel „Arbeitslosigkeit" von G. Adler im Handwörterbuch der Staatswissenschaften und von v. Schanz im Wörterbuch der Volkswirtschaft, beide in der 3. Auflage.

merkbar, doch konnte man zu dieser Zeit für Deutschland nicht von einer Arbeitslosigkeit sprechen, die sich zu einem wirtschaftlichen Unglück ausbildete.

Mit dem Beginn der Neuzeit tritt sie da und dort zeitweise auf, so in England infolge des Ueberganges der Grundherren vom Landbau zur Schafhaltung, so auf dem Kontinent infolge der Abschließung der Zünfte und der Störung des Erwerbslebens durch die vielen Kriege. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geschah durch barbarische Strafen, Verweisung der Arbeitslosen in Arbeitshäuser und dergl. Die gegen Ende des 18. Jahrhunderts beginnende langerstrebte Gewährung der Freizügigkeit, Gewerbefreiheit usw. wäre an sich geeignet gewesen, manche Ursachen der Arbeitslosigkeit zu beseitigen, wenn sie nicht gerade durch die Freiheit der Berufswahl und des Ortswechsels die Ueberfüllung mancher Berufe und Orte begünstigt hätte. Namentlich aber haben die Verdrängung der Handarbeit durch die Maschine, die schnelle Zunahme der Bevölkerung im 19. Jahrhundert und die mit den modernen Produktions- und Absatzverhältnissen zusammenhängenden zeitweisen Krisen und Absatzstockungen eine oft erhebliche Arbeitslosigkeit zur Folge. Während früher die Produktion für die Lokalität vorherrschte und man ihr Bedürfnis genau kannte, richtete allmählich die Warenherstellung sich auf immer weitere Märkte, schließlich auf den Weltmarkt, dessen Abnahmefähigkeit genau zu übersehen man nicht imstande ist. Das Ergebnis davon ist, daß von Zeit zu Zeit Ueberproduktion, Absatzschwierigkeit, Preissturz, Einschränkung der Warenherstellung, Zusammenbruch einzelner Unternehmungen notgedrungen auch zur Entlassung zahlreicher Arbeitskräfte führen müssen. Die Arbeiter sind meist nicht gewohnt und auch vielfach nicht in der Lage, während der Dauer der Beschäftigung soviel zurück zu legen, daß sie in Zeiten der Arbeitslosigkeit von ihren Ersparnissen leben können; je nach dem Umfange der Krise werden daher Tausende und Abertausende von Arbeitern mit ihren Familien dem furchtbarsten Elend preisgegeben. Unverschuldet und trotz des besten Willens, sich und den Seinen den notwendigen Lebensunterhalt zu erwerben, ist der Arbeiter zur Arbeitslosigkeit und Untätigkeit verdammt.

2. Der Begriff der entschädigungspflichtigen Arbeitslosigkeit.

Um dieses schwere soziale Uebel planmäßig bekämpfen zu können, ist eine genaue Begriffsbestimmung sowie eine Erforschung der Ursachen der entschädigungspflichtigen Arbeitslosigkeit unbedingt erforderlich. Der Mangel an durchgreifenden Erfolgen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit läßt sich hauptsächlich dadurch erklären, daß die nationalökonomische Literatur bis in die Gegenwart eine wissenschaftliche Erforschung der Entstehungsgründe der Arbeitslosigkeit vielfach vernachlässigt und sich auch über ihren Begriff keine genügende Klarheit verschafft hat. Man hat die sogenannte industrielle Reservearmee des Sozialisten Marx meist als eine Masse beschäftigungsloser, hungernder Proletarier angesehen und wollte jener sozialen Krankheit nach einheitlichem Rezept entgegenwirken. Dies ist jedoch nicht möglich, sondern tieferes Eingehen auf die mannigfachen Ursachen und sozialen Folgeerscheinungen der Arbeitslosigkeit unbedingtes Erfordernis. Wenn nun die neuen bürgerlichen Sozialreformer sich mit peinlicher Genauigkeit bemühen, den Begriff der Arbeitslosigkeit zu zergliedern, so sehen die Sozialdemokraten darin die Absicht, ihren Ursachen eine harmlosere Bedeutung zu geben. „Durch diese feinen, häufig recht sophistisch konstruierten Unterschiede der Möglichkeiten der Arbeitslosigkeit möchte man die Haftung der Gesellschaft gegenüber den Folgen der Arbeitslosigkeit so weit wie möglich einschränken".[2]) Und doch geht es nicht an, berufsmäßige Müßiggänger und Arbeitswillige, gelernte und ungelernte, organisierte und nicht organisierte Arbeiter, durch technische Umwälzungen, durch Konjunkturen und durch Saisonwechsel beschäftigungslos gewordene Personen nach demselben Grundsatz zu behandeln. Notwendig ist es, die Ursachen aller jener Erscheinungen einer systematischen Betrachtung zu unterziehen. Folgende Fragen werden uns daher zunächst zu beschäftigen haben: Was bedeutet Arbeitslosigkeit? Wann ist ein Arbeiter als arbeitslos zu bezeichnen? Soll jede Art der Arbeitslosigkeit gleich behandelt werden, oder ändern sich die Aufgaben, je nach der Arbeitslosigkeit, um die es sich handelt? Bei Beantwortung dieser Fragen werden neben der Logik vor allem praktische Erwägungen mitzusprechen haben.

[2]) Zietsch, Kommunale Arbeitslosenfürsorge S. 6.

An die Spitze folgender Betrachtungen sei die von uns gewählte Begriffsbestimmung der Arbeitslosigkeit gestellt.

Arbeitslosigkeit als wirtschaftliche Erscheinung bedeutet die unverschuldete Zwangslage der Arbeitnehmer, die arbeitsfähig und arbeitswillig sind, aber „eine ihren Kräften und Fähigkeiten entsprechende Tätigkeit" nicht finden, „die ihnen unter billiger Berücksichtigung ihrer Ausbildung, ihres bisherigen Berufs", zu ihren üblichen und angemessenen Lohnansprüchen und am angemessenen Orte zugemutet werden kann.[3])

Eine ähnliche Begriffsbestimmung finden wir in allen Versuchen, den Begriff „Arbeitslosigkeit" zu definieren, sei es im Parlament, sei es in der Literatur wieder. So definierte Graf v. Posadowski-Wehner als Staatssekretär des Reichsamts des Innern im Reichstag einmal folgendermaßen: „Arbeitslos ist, wer fähig und gewillt ist, eine seinen körperlichen und geistigen Kräften entsprechende Arbeit zu übernehmen und eine solche nicht finden kann".[4])

Schikowski bezeichnet als arbeitslos diejenigen Personen, die bei vorhandener Arbeitskraft und Arbeitslust wegen mangelnder Arbeitsgelegenheit feiern müssen[5]) („Soziale Arbeitsunfähigkeit" — Roscher —).

Nach den Denkschriften des Kaiserlichen Statistischen Amts und der Großherzoglich Badischen Staatsregierung ist Arbeitslosigkeit dann als vorhanden anzunehmen, wenn der Arbeiter seine Beschäftigung verloren hat und eine angemessene neue noch nicht gefunden hat und zur Zeit nicht finden kann.

---

[3]) Die in „. . ." gesetzten Worte sind der Reichsversicherungsordnung entlehnt. Bei der Bestimmung des Begriffs „invalide" hat die RVO. „Arbeit" so formuliert. Ihr § 1255, II lautet: „Als invalide gilt, wer nicht mehr imstande ist, durch eine Tätigkeit, die seinen Kräften und Fähigkeiten entspricht, und ihm unter billiger Berücksichtigung seiner Ausbildung und seines bisherigen Berufs zugemutet werden kann, ein Drittel dessen zu erwerben, was körperlich und geistig gesunde Personen derselben Art mit ähnlicher Ausbildung in derselben Gegend durch Arbeit zu verdienen pflegen".

[4]) Reichstagsverhandlungen 120. Sitzung 1902 S. 3451.

[5]) Schikowski: Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenstatistik. Diss. Leipzig 1895.

Betrachten wir jetzt die einzelnen Begriffsmerkmale unserer oben gegebenen Definition der Arbeitslosigkeit und untersuchen wir, inwieweit die einzelnen Gruppen von Arbeitslosen unter ihren Begriff fallen.

Da begegnen wir zunächst dem Begriffsmerkmal „Arbeitnehmer". Nach einer in der Literatur fast allgemein gebilligten Auffassung umfaßt das heutige Problem der Arbeitslosigkeit nur den arbeitslosen Arbeitnehmer. Es beschränkt sich auf Leute, die gegen Lohn arbeiten, also in Lohnstellung sich befinden; Arbeitslosigkeit wird mit Stellenlosigkeit identifiziert. Stellenlos ist aber der Arbeitgeber nicht, mög- ist es, daß er arbeitslos ist. Somit scheiden von selbst alle selbständigen Gewerbetreibenden, z. B. der selbständige Handwerksmeister, der keine Kunden findet, die Fabrik ohne Aufträge, aus der Gruppe der Erwerbstätigen aus Von Seiten der Mittelstandspolitiker wird, vielleicht nicht ganz mit Unrecht gefordert, daß auch der selbständige Gewerbetreibende dem Begriff der Arbeitslosen unterstellt werde. Mancher von ihnen ist oft schlimmer daran, als ein großer Teil der Lohnarbeiter. Aus praktischen Erwägungen heraus hat man jedoch von ihrer Einreihung in die Zahl der Arbeitslosen abgesehen. Einige statistische Aemter, z. B. Dresden, Nürnberg, haben bei ihren Arbeitslosenzählungen den früher Selbständigen ausgeschlossen, ihn jedoch dann den wirklich Arbeitslosen zugerechnet, wenn er zur Zeit der Zählung eine unselbständige Stellung als Arbeiter oder Angestellter sucht, also erst Arbeitnehmer werden will. Ihnen kam es nicht so sehr darauf an, daß jemand, der Arbeit sucht, schon Arbeitnehmer war, ehe das Suchen begann, als vielmehr darauf, daß er überhaupt eine Erwerbstätigkeit sucht und zwar nicht in einer selbständigen, sondern in einer abhängigen Stellung.

Obwohl Arbeitnehmer, wird man aus praktischen Rücksichten auch nicht Geschäftsangestellte in höheren Stellungen und Akademiker, sofern sie ohne Stellung sind, zu den Arbeitslosen rechnen. Was gerade die letzte Gruppe von Personen anlangt, so ist das Los des nach Brot ringenden, sog. „geistigen Proletariers", der meist bessere Tage verlebte und der an niedere Arbeiten gar nicht gewöhnt ist, viel furchtbarer als das des arbeitslosen Fabrikarbeiters. Das gebildete Proletariat umfaßt Angehörige der gebildeten Stän-

de, die entweder in ihrem Beruf Schiffbruch erlitten haben oder aber, die bei der herrschenden geistigen Ueberproduktion ein ihrer Bildung entsprechendes Unterkommen nicht finden konnten. An diesem Mißverhältnis leidet kein Land in dem Maße wie gerade Deutschland. In England oder Amerika, z. B. kann man es nicht verstehen, wie es zu viel hochgebildete Menschen geben könne, weil dort für jeden leicht eine passende Stellung zu finden ist. In Deutschland kann kein Zweifel darüber bestehen, daß es zu viel höher, besonders akademisch gebildete Männer gibt, denn unsere Universitäten gewähren hauptsächlich eine Fachbildung, die nur an bestimmten Stellen verwertet werden kann, und diese Stellen sind in sehr beschränkter Zahl vorhanden. Die Ueberzähligen erreichen ein unverhältnismäßig hohes Alter, bevor sie eine angemessene Stellung finden, oder sind gar genötigt, mit Subalternstellen vorlieb zu nehmen, um ihr Leben zu fristen.

Um Abhilfe zu schaffen, wird sich der Staat die nachhaltige Förderung bezw. Verbreitung kaufmännischer Lehranstalten aller Grade, der Bürger- und Realschulen angelegen lassen sein müssen.

Eine nicht ganz unbestrittene Frage ist, ob nur die Arbeiter oder auch das kaufmännische und technische Personal, z. B. Techniker, Handlungsgehilfen usw. einzubegreifen ist. Man hat sich dahin entschieden, diese sog. kleinen Angestellten zu berücksichtigen, da ihre wirtschaftliche Lage oft nicht viel besser ist wie die der Lohnarbeiter. Es fehlt jeder vernünftige Grund, sie von einer Arbeitslosenunterstützung auszuschließen.

Unsere Begriffsbestimmung sagt weiter: Arbeitnehmer, die arbeitsfähig und arbeitswillig sind.

Es scheidet danach diejenige Kategorie von Arbeitslosen aus, deren Arbeitslosigkeit verursacht ist durch Krankheit, Unfall, Invalidität und Alter, kurz die Arbeitsunfähigen, die nicht arbeiten können. Sie unterliegen in Deutschland der Fürsorge der Arbeiterversicherungsanstalten, die freilich regelmäßig nur bis zur Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit zahlungspflichtig sind. Darüber hinaus ist eine Ersatzpflicht während der Dauer der der Arbeitsunfähigkeit folgenden Arbeitslosigkeit nur bei der Unfallversicherung begründet. So bestimmt § 562 RVO: „Solange der Verletzte

infolge des Unfalls unverschuldet arbeitslos ist, kann die Genossenschaft auf Zeit die Teilrente bis zur Vollrente erhöhen". Diese Vorschrift gibt dem Verletzten keinen Rechtsanspruch, sondern spricht nur dem Versicherungsorgan eine entsprechende Befugnis zu. Eine eigentliche Arbeitslosenfürsorge liegt darin nicht.

Dagegen wird man die Gruppe von Personen, die in ihrer Erwerbsfähigkeit nur beschränkt ist, sei es vorübergehend oder auch dauernd, als „arbeitslos" zählen können.

Zu der Gruppe von Arbeitslosen, die aus irgendeinem Grunde nicht arbeiten können, und daher nicht als arbeitslos in unserm Sinne anzusehen sind, wird man nach herrschender Meinung auch die ausgesperrten Arbeitnehmer rechnen müssen.

Stets im Zusammenhang mit den Ausgesperrten werden auch die Streikenden genannt. Auf sie treffen die charakteristischen Begriffsmerkmale unserer oben formulierten Definition ebensowenig zu, wie auf die Ausgesperrten. Sie sind Arbeitslose, die nicht arbeiten wollen.

Beide Personengruppen unterscheiden sich scharf von den aus Arbeitsmangel Arbeitslosen. Ein großer Teil der Ausgesperrten und Streikenden gehört überhaupt nicht zu den Personen, die Arbeit suchen, die sie nicht finden können. Zweifellos befinden sich die Streikenden einer Arbeitsgelegenheit gegenüber, deren Annahme sie aber aus wirtschaftlichen Beweggründen zurückweisen zu müssen glauben. Sie in die Zahl der Arbeitslosen einreihen, hieße das Bild des normalen Arbeitsmarktes vollständig verschieben. Man denke nur an den Umstand, daß Streiks gerade in den Zeiten der günstigen Konjunktur vorgenommen werden.

Bei den Aussperrungen, dem Gegenstück der Streiks, handelt es sich um Kampfmaßregeln, die von den Unternehmern ausgehen. Gemeinsam ist beiden, daß Arbeiter wie Unternehmer zur Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses bereit sind, nur wollen beim Streik die Arbeiter nicht weiterarbeiten, solange ihnen nicht gewisse Verbesserungen des Arbeitsvertrages zugestanden werden, während die Unternehmer, die ihre Arbeiter aussperren, so daß diesen die Fähigkeit zur Arbeit genommen wird, entweder den Arbeitsvertrag für sich günstiger, also ungünstiger für die Arbeiter gestalten wollen, oder aber den bisherigen Arbeitsvertrag, dem von Seiten

der Arbeitnehmer eine Veränderung droht, im Wege des Zwanges aufrechtzuerhalten trachten. Der letzte Fall wird der häufigere sein; die Unternehmer werden sich vielfach durch das Verhalten der Arbeiterschaft zur Aussperrung veranlaßt sehen. Mittelbar wird dann im allgemeinen eine verschuldete Arbeitslosigkeit der Ausgesperrten vorliegen, die auch aus diesem Grunde nicht entschädigungspflichtig sein kann. Ferner bedeutete hier eine Unterstützung vom Standpunkte der Oeffentlichkeit eine Stärkung der Widerstandskraft der ausgesperrten Arbeiter gegenüber den Unternehmern, also ein einseitiges Eingreifen zu Gunsten der einen und zum Nachteile der andern Partei. Es hat daher die Arbeitslosigkeit durch Aussperrung ebenfalls von der Unterstützung auszuscheiden.

Dagegen ist wirkliche Arbeitslosigkeit anzunehmen bei Personen, die wohl infolge von Streik und Aussperrung ihre Arbeit verloren, aber auch noch nach beendetem Streik oder nach aufgehobener Aussperrung arbeitslos geblieben, also nicht wieder eingestellt sind. Ebenso bei den Arbeitnehmern, die aus Veranlassung eines Streiks oder einer Aussperrung außer Arbeit gekommen sind, aber selbst nicht zu der Gruppe der Streikenden oder Ausgesperrten gehören. Sie sind auch dann zu den Arbeitslosen zu rechnen, wenn der wirtschaftliche Friedensschluß noch nicht erfolgt ist.

Durch die Streikenden werden wir zu zwei anderen Gruppen von Personen geführt, die, sei es berechtigter- oder unberechtigterweise nicht arbeiten wollen, also auch nicht zu den Arbeitslosen in unserem Sinne gehören: die Rentiers und die Arbeitsscheuen.

Im ersten Falle haben wir es mit Personen zu tun, die vom eigenen Besitz leben. Sie können an und für sich arbeitsfähig sein, sind aber infolge ihrer Kapitalkraft zur Verrichtung keinerlei Arbeiten gezwungen.

Die Fälle ausgesprochener Arbeitsscheu können hier auch nicht in Betracht gezogen werden. Sie fallen übrigens, so schwierig ihre kriminalpolizeiliche und sonstige Behandlung sein mag,[6]) ihrer Zahl nach verhältnismäßig wenig ins Ge-

[6]) Sie bilden eine gewisse Gefahr für die Arbeitslosenversicherung, da kein äußerlich erkennbares Merkmal sie von den Arbeitswilligen und Arbeitsfähigen unterscheidet.

wicht. Die Arbeitsscheuen sind, soweit sie erfaßt werden, Gegenstand der Erziehung (Arbeitshaus) oder evtl. der Bestrafung nach StGB. § 361 Zf. 7.

Ist nun der Arbeitslose verpflichtet, jede beliebige Arbeit anzunehmen, die sich ihm bietet? Keineswegs. Unsere Definition lautet daher weiter: eine ihren Kräften und Fähigkeiten entsprechende Tätigkeit, die ihnen unter billiger Berücksichtigung ihrer Ausbildung, ihres bisherigen Berufs zu ihren üblichen und angemessenen Lohnansprüchen und an angemessenem Orte zugemutet werden kann.

Verliert jemand seine bisherige Arbeitsstelle, so handelt es sich um eine ganz bestimmte Tätigkeit, was bei der Erlangung einer neuen nicht zutrifft. Es war daher nötig, den Begriff „Arbeit" einzuschränken. „Arbeitslosigkeit aus Arbeitsmangel ist nicht schon dann gegeben, wenn es an jeglicher Arbeitsgelegenheit fehlt", sondern nur der Mangel einer ganz bestimmt gearteten Arbeitsgelegenheit kann in Frage kommen, nämlich „an solcher, wie sie unter normalen Verhältnissen und Bedingungen vorhanden ist" (v. Schanz). Von Bedeutung ist dabei der Beruf bezw. die Art der Beschäftigung, der Ort, ferner die Höhe des dem Beschäftigungsuchenden angebotenen und von ihm geforderten Lohnes. Die Hervorhebung der Berufsarbeit im Gegensatz zur ungelernten Arbeit in der Definition erscheint gerechtfertigt. Man darf die mühsam errungene Geschicklichkeit eines Uhrmachers, eines Setzers, eines Kunsttischlers, eines Malers usw. nicht dadurch beeinträchtigen und unmöglich machen, daß man diesem Manne zumutet, Steine zu klopfen oder Erdarbeiten auszuführen. Durch diese grobe Aushilfsbeschäftigung würde er sich sein Arbeitsorgan für die Zukunft verderben. Der Lohn in der neuen Arbeitsstellung muß ferner für die Befriedigung des angemessenen Lebensunterhalts ausreichend sein. Eine Arbeitsgelegenheit zu einem Stundenlohn von ein paar Pfennigen würde sich wohl stets finden lassen. Ebenso muß der Ort angemessen sein. Es wird gleichzeitig Orte geben, in denen Arbeitsgelegenheit in reichstem Maße vorhanden ist, z. B. in der Landwirtschaft, während an anderen starke Arbeitslosigkeit herrscht. Daher wird man Arbeitnehmer, die ohne förmlichen Streik die ihnen offenstehenden Arbeitsstellen ausschlagen, weil ihnen

Lohn- und Arbeitsbedingungen berechtigterweise nicht zusagen, zu den Arbeitslosen zu zählen haben.

Die Arbeitnehmer müssen unverschuldet in die Zwangslage gekommen sein, m. a. W. unverschuldet und unfreiwillig muß die Arbeitslosigkeit sein. Wer durch Trägheit, Liederlichkeit, Trunksucht usw. aus seiner Arbeitsstelle entlassen wird und anderweitig keine Arbeit findet, soll auch allein die Schuld für die aus seiner Handlungsweise sich ergebenden Folgen tragen. Eigenes Verschulden der Arbeitslosen schließt also von dem Begriff der Arbeitslosigkeit aus; nur unverschuldete Arbeitslosigkeit darf einen Anspruch auf Unterstützung haben.

Was man aber unter unverschuldeter Arbeitslosigkeit zu verstehen hat, läßt sich nicht leicht bestimmen, und es bleibt der persönlichen Auffassung ein weiter Spielraum gelassen. Wir werden uns damit abfinden müssen, von Fall zu Fall eine Untersuchung und Entscheidung der Verschuldungsfrage vorzunehmen. Das typische Beispiel einer unverschuldeten Arbeitslosigkeit liegt wohl dann vor, wenn Arbeiter in Massen entlassen werden, ohne daß eine Aussperrung stattfindet, also wegen Arbeitsmangel.

Wie steht es aber, wenn der Arbeitnehmer freiwillig seine Arbeit aufgibt? Ist in diesem Falle „freiwillige, selbstverschuldete" Arbeitslosigkeit anzunehmen oder nicht? Man wird wohl im allgemeinen behaupten dürfen, daß die freiwillige Aufgabe der Arbeit seitens des Arbeitnehmers unverschuldete Arbeitslosigkeit darstellt, und demzufolge eine Arbeitslosenunterstützung rechtfertigt, vorausgesetzt, daß berechtigte Beweggründe dem freiwilligen Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis zugrunde liegen.[7]) Diese Voraussetzung wird wohl stets dann gegeben sein, wenn der Arbeiter durch eine Fülle unerträglicher Umstände im Arbeitsverhältnis dazu gedrängt wird, die Arbeitsstelle verlassen zu müssen. Merkle[8]) führt einige Gründe auf, die dem Arbeitnehmer zur Selbstkündigung Veranlassung geben können: der Arbeitsraum taugt ihm nicht, die Mitarbeiter passen ihm nicht,

---

[7]) So auch Merkle, Arbeitslosigkeit, ihre statistische Erfassung und ihre Bekämpfung durch den Arbeitsnachweis, der diese Frage näher untersucht.

[8]) Merkle a. a. O. S. 4 ff.

die Arbeit sagt ihm nicht zu; er findet nicht das, was er gesucht hat; er will sich weiter ausbilden und findet monotone Arbeit vor, die ihn, da er noch strebt, für die Dauer nicht befriedigen kann; ein Vorgesetzter quält ihn, oder aber er arbeitet bei schlechtem Lohn und will sich verbessern.

Dies alles sind ohne Zweifel Umstände, welche die Annahme einer verschuldeten Arbeitslosigkeit nicht rechtfertigen. Freilich gibt es auch Fälle, bei denen die Selbstkündigung seitens des Arbeitnehmers eine Selbstverschuldung ist. Zu erwähnen ist hier besonders der häufige, vielfach unüberlegte Stellenwechsel. Dieser wird nur dann keine Arbeitslosigkeit zur Folge haben, wenn die Nachfrage bedeutend stärker ist als das Angebot, wie es beim Gesinde oder den Bergarbeitern der Fall ist oder beim Uebergange zur Landwirtschaft.

Regelmäßig wird also die freiwillige Arbeitsniederlegung als unverschuldete Arbeitslosigkeit gelten müssen. Dieser Satz ist leider nicht ganz unbestritten. So hat denn auf der Internationalen Konferenz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Paris im September 1910 der Direktor des Statistischen Amts der Stadt Berlin, Prof. Dr. Silbergleit die Forderung ausgesprochen, daß alle Personen, die durch eigene Kündigung arbeitslos geworden sind, bei Arbeitslosenzählungen auszuscheiden haben. Begründet wird dies damit, daß weder die Statistik noch die Verwaltung einer Arbeitslosenversicherung imstande sei, in jedem Einzelfall Schuld oder Unschuld des Arbeitslosen festzustellen.

Unsere Begriffsstimmung enthält nichts über Geschlecht und Alter der Arbeitslosen. Heute, wo die Frau gezwungen wird, dem Verdienste nachzugehen, ist es wohl selbstverständlich, daß nicht nur männliche, sondern ebenso weibliche Personen, auch verheiratete Frauen, die unselbständig erwerbstätig, aber arbeitslos sind, in den Begriff „Arbeitslose" einzubeziehen sind. Während 1882 in Deutschland 5½ Millionen erwerbstätiger Frauen gezählt wurden, betrug ihre Zahl 1907 9½ Millionen. 1882 machten sie etwas mehr als ein Viertel, 1907 beinahe ein Drittel aller Erwerbstätigen aus. Stellungslose Frauen und Kinder, die nur zeitweise gegen Lohn arbeiten, z. B. Waschfrauen, Reinmachefrauen und auch solche Männer, z. B. Aushilfskellner, sog. unständige Lohnarbeiter, bei denen also tage-

weises Aussetzen der Beschäftigung eine natürliche Erscheinung ist, bleiben außer Betracht. Ueberhaupt ist der Anteil des weiblichen Geschlechts an den Arbeitslosen nur gering. Die Ursache ist wohl darin zu suchen, daß viele weibliche Arbeitslose sich nicht als arbeitslos ausgeben, entweder aus falschem Schamgefühl oder weil sie glauben, daß die Erhebung sich nur auf Männer erstrecke.

Was das Alter anbelangt, so sind am stärksten die jüngeren Altersklassen vertreten. Bei der Festsetzung der Altersgrenze wird man zweckmäßig die übrige Arbeiterversicherungsgesetzgebung in Betracht ziehen, als unterste Altersgrenze daher das vollendete 16. Lebensjahr, d. i. das Jahr, in dem die Invalidenversicherungspflicht beginnt, festsetzen, als oberste, das vollendete 70. Lebensjahr, in dem der Versicherte Altersrente bezieht. Der Wunsch, die zeitliche Grenze von 70 auf 65 oder weiter auf 60 Jahre herabzusetzen, hat den Reichstag bei der Beratung der Reichsversicherungsordnung viel beschäftigt; er war aber unerfüllbar.

Es bleibt jetzt noch übrig, zwei Kategorien von Personen einer Besprechung zu unterziehen, bei denen es zweifelhaft ist, ob man sie zu den Arbeitslosen rechnen soll. Die erste Gruppe umfaßt die Arbeiter, denen bei Arbeitsmangel Arbeitszeit und Arbeitslohn gekürzt wurden. „Unter „verkürzter Arbeitszeit" soll nur die Erscheinung verstanden werden, die dadurch gekennzeichnet ist, daß die normale, d. h. die durch die Arbeitsordnung festgelegte tägliche oder wöchentliche Arbeitszeit von Seiten der Betriebsleitung infolge Arbeitsmangels eingeschränkt ist. Dagegen rechnen nicht dahin die Fälle, in denen lediglich Ueberstunden in Wegfall gekommen sind, d. h. in denen ein Zustand der Beschäftigung ein Ende gefunden hat, den man als übernormal ansprechen darf gegenüber einem normalen bezw. unternormalen".[9]) Sollen diese Arbeiter in irgendeinem Maße Entschädigung für den Ausfall fordern können? Wir glauben, daß die Frage der Entschädigung für den durch die Verkürzung der Arbeitszeit entgehenden Arbeitsverdienst (sog. teilweise Arbeitslosigkeit im Gegensatz zum vollständigen Auf-

[9]) Mitt. d. Statistischen Amts der Stadt Magdeburg Nr. 20 1909: Landsberg, Arbeitslosigkeit und verkürzte Arbeitszeit in Magdeburg Ende November 1908 S. 22.

hören der Arbeitstätigkeit) außer Betracht bleiben kann. Hat man doch sogar die Arbeitszeitverkürzung gewissermaßen als Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vorgeschlagen, um die völlige Entlassung von Arbeitskräften zu verhindern. So führt denn auch Richard Calver[10]) in einem seiner Jahresberichte aus: „Es liegt ebenso im Interesse der Arbeiterklasse, des einzelnen Arbeiters, als ganz besonders auch der Gewerkschaftsorganisationen, die Folgen eines starken Arbeitsmangels so zu lenken, daß der einzelne Arbeiter und auch die Gewerkschaft einen möglichst geringen Schaden erleiden. Das geschieht namentlich dadurch, daß der in den Betrieben jeweils vorhandene Arbeiterbestand möglichst wenig verringert wird. An Stelle der völligen Entlassung eines bestimmten Prozentsatzes von Arbeitern tritt eine Verkürzung der Arbeitszeit für sämtliche Arbeiter ein". Und etwas weiter: „Durch eine solche Reduktion der Arbeitszeit werden zwar die Folgen der Arbeitslosigkeit den Arbeitern nicht abgenommen. Aber sie werden wenigstens auf alle Schultern gleichmäßig verteilt und treffen die einzelnen Arbeiter nicht mit ihrer ganzen Wucht". Den sog. teilweisen Arbeitslosen wird man also eine Entschädigung nicht zusprechen können, da ihr gekürzter Arbeitsverdienst immer noch höher sein wird, als ihnen durch die Arbeitslosenunterstützung gewährt werden kann. Auch das englische Nationalversicherungsgesetz von 1911 berücksichtigt die teilweise Arbeitslosigkeit nicht, im Gegenteil, es spornt geradezu zu der Maßnahme der Betriebseinschränkung oder Arbeiterentlassung an, indem es dann den Unternehmern Vergünstigungen gewährt.[11])

Während es sich bei dieser Gruppe um Arbeiter handelt, die noch in der alten Arbeitsstelle, wenn auch bei Verkürzung der Arbeitszeit und des Arbeitslohnes verblieben sind, kommen bei der zweiten Arbeiter in Frage, die aus ihrer Stelle entlassen sind, neue, ihren Kräften und Fähigkeiten entsprechende Tätigkeit aber nicht gefunden und daher aushilfsweise Beschäftigung, Gelegenheitsarbeit, sog. Nebenarbeit

[10]) Richard Calver, Handel und Wandel. Jahresberichte über den Wirtschafts- und Arbeitsmarkt. Jahrg. 1901. Berlin-Bern 1902 S. 68 ff. zit. nach Landsberg a. a. O. S. 30.

[11]) Näheres bei v. Schanz Art. Arbeitslosenversicherung im Hdb. d. Politik S. 514, 515.

angenommen haben. Ebenso zweifelhaft kann man sein, ob die Personen mitzuzählen haben, die bei städtischen Winterarbeiten (Notstandsarbeiten) beschäftigt sind. Soll man ihnen einen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung zusprechen, indem man ihre zeitweiligen Nebenverdienste nicht berücksichtigt?

Man könnte mit Georg Adler,[12]) der für Nichtberücksichtigung eintritt, so argumentieren, daß sonst der Arbeiter veranlaßt würde, auf Nebenverdienst zu verzichten und sich nicht darum zu bemühen, aus Furcht, die Unterstützung zu verlieren. U. E. wird die Höhe des Nebenverdienstes bei der Entscheidung der Frage den Ausschlag zu geben haben. Unbedeutenden Nebenverdienst durch kleine Dienstleistungen wird man allerdings unbeachtet lassen können und müssen. Verdienste durch Notstandsarbeiten, noch besonders aus dem Grunde, weil diese doch ganz aus dem Rahmen des normalen wirtschaftlichen Lebens hinausfallen. Bei größeren Einnahmen wird man die Arbeitslosenunterstützung um den Betrag des Nebenverdienstes zu kürzen haben, und wenn der Arbeiter, der möglichst darauf hinzuleiten ist, durch Uebernahme anderer Tätigkeit sich einen vollwertigen Ersatz für den Verlust der eigentlichen Berufstätigkeit geschaffen hat, wird man nicht mehr von einem Nebenverdienst sprechen können. Dieser ist dann zu seinem Verdienst geworden und eine Arbeitslosenunterstützung kommt nicht mehr in Frage. Viel Arbeitslosigkeit würde verschwinden, wenn die Arbeiter von der einen zu der andern Tätigkeit übergehen würden. Leider ist aber bei unserer deutschen Bevölkerung im Gegensatz zu der Amerikas noch aus der Zeit des Zunftwesens ein unberechtigter Berufs- und Standesstolz allgemein verbreitet. So erscheint es einem Handwerksmeister oft unmöglich, in seinem Fache Fabrikarbeit oder eine Gesellenstellung zu übernehmen.

3. Die Ursachen der Arbeitslosigkeit.

Nach einer solchen Betrachtung des Begriffs „Arbeitslosigkeit" gehen wir jetzt dazu über, ihre Ursachen zu erforschen. Einige haben wir schon oben erwähnt, und zwar

[12]) Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Art. Arbeitslosigkeit und „Aufgaben des Staats angesichts der Arbeitslosigkeit".

diejenigen, die man zusammenfassen kann als physische Ursachen (Mangel an Arbeitsfähigkeit) und als moralische Ursachen (Mangel an Arbeitswilligkeit). Die dritte Gruppe umfaßt die wirtschaftlichen Ursachen, bei denen die Arbeitslosigkeit zurückgeht auf den Mangel an Arbeitsgelegenheit.

Sie können dauernder (durch Niedergang einer Industrie, z. B. Hanfweberei oder durch Stillegung von Betrieben, z. B. Zechen), vorübergehender oder periodisch wiederkehrender Natur sein. Die Arbeitslosigkeit aus Arbeitsmangel kann nun durch die verschiedensten Momente bedingt sein.

Daß ein gewisser Bruchteil der Arbeiterschaft von der Gefahr der Arbeitslosigkeit nicht nur ständig bedroht, sondern auch fast regelmäßig betroffen wird, erklärt sich aus den Unterbrechungen, die der regelmäßige Fortgang der wirtschaftlichen Arbeit aus sachlichen Gründen erleidet. Hier kommt zunächst die Arbeitslosigkeit in Betracht, die in dem Saisoncharakter zahlreicher Erwerbszweige begründet liegt, „Saisonarbeitslosigkeit"; sie ist eine regelmäßig auftretende und vorübergehende Erscheinung. Das Charakteristikum der Saisongewerbe ist die Unregelmäßigkeit in der Produktion, die in bestimmten Monaten des Jahres die angespannteste Tätigkeit aller verfügbaren Arbeitskräfte erfordert, dann für vielleicht ebensoviele Monate lahmlegt oder ganz aussetzt. Wir haben hier an die Gewerbe oder Betriebe zu denken, deren Ausübung oder Tätigkeit von den Einflüssen der Witterungsverhältnisse auf die Arbeitsmöglichkeiten oder im voraus bestimmt umgrenzter Geschäftszeiten abhängt, bedingt durch die Mode oder andere Veränderungen in der Geschmacksrichtung. Zu den ersteren ist — außer Land- und Forstwirtschaft und der Gärtnerei — das gesamte Baugewerbe in allen seinen Zweigen zu rechnen. Dazu gehört ferner die Schiffahrt und Flößerei, das Gastwirtsgewerbe, soweit es auf einen lebhaften, zeitweise beschränkten Fremdenverkehr angewiesen ist. Der Saison sind nicht minder unterworfen die Bekleidungsindustrie und außerdem eine große Anzahl einzelner Branchen größerer Industrien. Dadurch werden breite Schichten der handarbeitenden Bevölkerung alljährlich für kürzere oder längere Zeit zu unfreiwilligem Feiern verurteilt. Die Saisonarbeitslosigkeit ist eine Erscheinung von außerordentlicher Bedeutung in unserm

Wirtschaftsleben. Nach einer Schätzung des Berliner Stadtrats Fischbeck waren allein in Berlin zu Zeiten einer normalen Geschäftslage jeden Winter ca. 40 000 der in Saisongewerben beschäftigten Personen arbeitslos.

Mit den Saisongewerben in naher Verwandtschaft stehen die „Campagne-Industrien", d. h. diejenigen, die frische Ernteprodukte verarbeiten, z. B. Rübenzuckergewinnung, Branntweinbrennerei, die Düngemittel-, Zichorien- und Konservenfabriken. Bei ihnen hat die Arbeitslosigkeit keine große Bedeutung, da die Arbeiter infolge der kurzen Campagne für die übrige Zeit des Jahres regelmäßig anderweitiger Beschäftigung obliegen und die Zahl derer, die in ihnen ihren Haupterwerb findet, relativ gering ist.

Weiterhin verursachen noch mancherlei Vorgänge und Prozesse außerordentlichen Ueberschuß an Arbeitskräften.

Einen fortwährenden Zufluß erhält das Heer der Arbeitslosen dadurch, daß die in vielen Berufszweigen langsam aber sicher fortschreitende Verdrängung des handwerksmäßigen Betriebes durch die Fabrikindustrie dauernd Arbeitslose auf den Arbeitsmarkt wirft, und daß weiterhin Fortschritte der Technik ständig weitere Arbeitermengen entbehrlich machen. Fast jeder Fortschritt, jede Errungenschaft der Technik beruht darauf, daß in immer höherem Maße Naturkräfte dem Zwecke der Produktion dienstbar gemacht und dadurch Menschenkräfte erspart werden. Schon die Geschichte des ersten großen Industriezweiges, in welchem der Maschinenbetrieb zum Siege gelangte, nämlich der englischen Baumwollindustrie, bietet ein klassisches Beispiel für die verhängnisvollen Wirkungen, die sich infolge der Verdrängung der Handarbeit durch die mechanische Betriebskraft für die Arbeiter ergaben. „Die Weltgeschichte," sagt Carl Marx,[13]) „bietet kein entsetzlicheres Schauspiel, als den allmählichen, über Dezennien verschleppten, endlich 1838 besiegelten Untergang der Handbaumwollweber. Viele von ihnen starben am Hungertode, viele vegetierten lange mit ihren Familien auf 2½ pence täglich".

Der Fortschritt der Technik kann nach zwei Richtungen sich äußern: Der Arbeiter wird entweder durch die Einführung neuer Maschinen verdrängt, seine Kraft wird durch die

[13]) Marx: Das Kapital, 1872 S. 453.

mechanische ersetzt, er wird überhaupt überflüssig, oder aber er vermag nicht infolge seiner mangelhaften Ausbildung sich den neuen Produktionsverhältnissen rechtzeitig anzupassen. Einem Zitat von Schanz[14]) entnehmen wir folgende Erwähnung Pfarrer Naumanns auf dem 7. evangelisch sozialen Kongreß: „In Frankfurt ist dauernd Mangel an Schuhmachern und Schneidern, und zugleich herrscht dauernd Arbeitslosigkeit unter den kleinen Schuhmachern und Schneidern. Wie reimt sich das zusammen? Es fehlt an Leuten, welche die moderne Technik genügend gelernt haben, um für das heutige Bedürfnis Kleider und Schuhe zu machen. Es ist ein Ueberfluß an Leuten vorhanden, die nach väterlicher Weise gelehrt worden sind, diese Dinge zu machen". Es würde viel Arbeitslosigkeit verschwinden, „wenn die gewerbliche Ausbildung ernstlich verfolgt und zu einer vielseitigeren würde" (Schanz a. a. O.).

Man hat nun häufig betont, daß mit dem Wachstum der maschinellen Fabrikation auch die Zahl der mit der Herstellung von Maschinen beschäftigten Arbeiter eine nicht unbeträchtliche Zunahme erfahren hat. In der Tat erscheint dieser Zuwachs an Arbeitsgelegenheit als ein recht bedeutender, wenn man noch die in Metallbergwerken, Hochöfen, Walzwerken usw. beschäftigten Arbeiter hinzunimmt. Es ist aber schwer diese Vermehrung der Nachfrage zu vergleichen mit der gewaltigen Menge der durch die Maschinen überzählig gemachten Personen, die bis dahin in den Verarbeitungsgewerben beschäftigt oder für die Zukunft von diesen Industriezweigen abgelenkt wurden. Ein großer Teil der hier ausgeschalteten Arbeiter war in der Uebergangszeit dem Elend und seinen dezimierenden Wirkungen überantwortet. Soweit also die tatsächliche Arbeitslosigkeit in Frage kommt, änderte der Aufschwung der Maschinenindustrie wenig an den Nachteilen, welche der technische Fortschritt für die Arbeiter der übrigen Industriezweige zur Folge hatte.

Ein ferneres Moment, welches als Ursache vorübergehender Arbeitslosigkeit in Betracht zu ziehen ist, hat seinen Grund darin, daß mit der neuzeitlichen Verflechtung der Industrie in die Weltwirtschaft infolge der größeren Unberechenbarkeit des Marktes in gewissen Zeitabschnitten Konsumtions- und Produktionsrückgänge eintreten, wie sie in-

---

[14]) Neue Beiträge zur Arbeitslosenversicherung 1897 S. 15 Anm. 1.

folge von Ernteausfällen, neuen Steuern, Schwankungen im Export, Ausbruch von wirtschaftlichen Krisen sich ergeben. Wir erinnern insbesondere an die Finanzreform von 1909, wo sich die Rückschläge der Tabak- und Zigarettensteuererhöhung durch Arbeiterentlassungen in größerem Umfange in dieser Industrie geltend machten. Die wichtigste und für die moderne Wirtschaftsordnung geradezu charakteristische Ursache der Arbeitslosigkeit bilden ohne Zweifel die Krisen, die Absatzstockungen. Sie treten dann ein, wenn in ganzen Zweigen der Produktion die Unmöglichkeit besteht, Waren oder sonstige Produktionsleistungen zu dem erwarteten Preise zu verkaufen und daher Einstellung oder doch Einschränkung der betreffenden Produktion erfolgen muß. Die Produzenten (Verkäufer, Fabrikanten und Kaufleute) erleiden schwere Verluste, machen vielleicht Bankerott und Tausende von tüchtigen Arbeitern werden brotlos. Ursache der Krisen kann ebensogut „Ueberproduktion" als „Unterkonsumtion" sein: immer liegt ein Irrtum über die künftige Nachfrage, ein Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage zugrunde. Jede volkswirtschaftliche Krise ist also in diesem Sinne Absatzkrise. Diese Krisen haben durch das Zurücktreten der Eigenproduktion und die innere Umgestaltung der inneren Organisation, die seit Einführung der Gewerbefreiheit sich vollzog und zu regellosem Wettbewerb auf allen Produktionsgebieten führte, eine ganz außerordentliche Häufigkeit und Ausdehnung verlangt. Besonders die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts weist eine Reihe von teils akuten, teils schleichenden Krisen auf. Ihr periodisches Wiederkehren und ihre stetige weitere Ausdehnung in der modernen Volkswirtschaft mit ihren traurigen Folgen namentlich für die Arbeiter bei Einstellung der Produktion geben mit Recht den Hauptangriffspunkt für die sozialistische Kritik der herrschenden kapitalistischen Wirtschaftsordnung ab.

Von anderen Umständen, die als Ursache der Arbeitslosigkeit in Frage kommen, wollen wir noch die wichtigsten hervorheben.

An erster Stelle sei hier auf die Dichtigkeit und die überaus schnelle Bevölkerungszunahme hingewiesen, wodurch die Gefahr der Arbeitslosigkeit eine wesentliche Steigerung erfährt, wenn nicht die Arbeitsgelegenheit in demselben Tempo wächst.

Eine Haupturſache der Arbeitsloſigkeit im Altertum bildete die Anſammlung der Menſchen in Städten, die auch heute wieder ſtark hervortritt. Die Arbeiter vom Lande und aus den kleineren Ortſchaften ſchaffen ſich vielfach eine Urſache der Arbeitsloſigkeit ſelbſt mit ihrem Zug in die Städte und Induſtriezentren. Zu mancherlei Mißſtänden auf dem Lande, die ſie zum Auswandern aus ländlichen Gebieten veranlaſſen, kommen die Lockungen der Stadt, der Induſtrie und des Bergbaues hinzu. Die Stadt insbeſondere ſcheint ihnen Ausſicht zu bieten auf ſichere Beſchäftigung, höhere Löhne, feſtbegrenzte Arbeitszeiten, auf Zerſtreuungen und Anregungen. Indes iſt das Leben in der Großſtadt geſundheitlich ungünſtiger und häufig auch wirtſchaftlich ſchlechter. Gleichwohl genießen die Leute und ihre Nachkommen dort die Möglichkeit höherer Bildung und mitunter mehr Unabhängigkeit als auf dem Lande und erweitern ihren Geſichtskreis.

Immerhin ſtehen die Zuwanderer in wirtſchaftlicher Beziehung in den Städten der Gefahr gegenüber, keine gelernte Arbeit zu erhalten, ſondern ſtets nur Handlanger und Ungelernte zu bleiben, was an ſich eine geringere Lebenshaltung begründet und beſondere Gefahren in Zeiten von Kriſen und Depreſſionen verurſacht. Bei jedem Nachlaſſer des induſtriellen Aufſchwungs zeigt ſich nun in der Stadt eine Ueberfülle von Arbeitskräften und daher Arbeitsloſigkeit, während auf dem Lande Leutenot einen ergiebigeren Bodenbau verwehrt: es fehlt hier an einem dem Bedarf entſprechenden Angebot von geeigneten Arbeitskräften. Dieſer Zuſtand iſt freilich in verſchiedenen Gegenden und in den verſchiedenen Betriebsgrößen in ſehr verſchiedenem Maße vorhanden, ganz verſchont von ihm iſt aber kaum eine Gegend.

Die Leutenot hat hier und da bereits eine Reihe von Maßregeln veranlaßt zur Bekämpfung der Abkehr von der Landwirtſchaft. Neben mannigfaltigen Maßnahmen einer ländlichen Wohlfahrtspflege kommt namentlich die Schaffung kleinerer Wirtſchaften in Betracht. Um die Landflucht einzudämmen und die Volkskräfte zu heben, wird zur Schaffung kleinerer und mittlerer Bauernwirtſchaften ſowie von Arbeiterſtellen mit ſtaatlicher Unterſtützung Land erworben und bereitgeſtellt; auch werden gemeinnützige Unternehmungen, die den Erwerb kleiner Wirtſchaften begünſtigen, ſtaat-

lich unterstützt. Eine wichtige Rolle spielen hierbei Rentenbanken, welche Eigentümern aufzuteilender größerer Güter eine entsprechende Ablösung bezahlen und dagegen von den neuen kleinen Ansiedlern Zinsungs- und Tilgungsquoten beziehen.

Unter den Momenten, welche geeignet sein können, eine Verstärkung der Arbeitslosigkeit der heimischen Arbeiter herbeizuführen, spielt der Zuzug ausländischer Arbeiter eine nicht unbedeutende Rolle. Die Lebenshaltung der einwandernden ausländischen Arbeiter ist meist eine niedrigere als diejenige unserer Arbeiter, ihre Bedürfnisse lassen sich mit geringeren Mitteln befriedigen und sind sie daher auch eher geneigt, einem Lohndrucke nachzugeben. Bei der heute überall herrschenden scharfen Konkurrenz ist den Unternehmern natürlich jede billigere Arbeitskraft äußerst willkommen. Die Ausländer werden daher gern den teueren inländischen Arbeitern vorgezogen. Ist ein stärkeres Angebot ausländischer Arbeiter vorhanden, so wird dies auch nicht selten dazu benutzt, um auf die Lohnsätze der eingeborenen Arbeiter einen Druck auszuüben, dem diese dann oft nicht widerstehen können. Es ist daher nicht verwunderlich, wenn in Arbeiterkreisen gegen die gefährliche Konkurrenz ausländischer Arbeiter und deren Verwendung mit allen Mitteln angekämpft wird.

Andererseits gibt es aber auch Fälle, wo die Unternehmer geradezu gezwungen werden, sich geeignete ausländische Kräfte zu beschaffen, weil einheimische Arbeiter nur schwer oder gar nicht zu haben sind. So hat die Marineverwaltung bei schwereren wasserbaulichen Arbeiten die Erfahrung gemacht, daß die deutschen Arbeiter teils versagten, teils fortliefen,[15]) so daß schließlich der Unternehmer sich veranlaßt sah, italienische Arbeiter heranzuziehen.[16]) Wir den-

[15]) Als Grund hierfür gibt der Eisenbahnminister Breitenbach den Umstand an, daß „die inländischen Arbeiter meist mit der Aufnahme in Baracken, wie sie sich bei einzelnen Tiefbauten nicht vermeiden läßt, nicht einverstanden sind".

[16]) Anläßlich der am 13. November 1908 erfolgten Reichstagsinterpellation betr. die Arbeitslosigkeit führte der damalige Staatssekretär des Reichsamts des Innern v. Bethmann-Hollweg wörtlich aus: „Beim Bau des Teltowkanals waren ausländische Arbeiter beschäftigt, die sich bei den schweren Wasserarbeiten

ken ferner an die oben besprochene Landflucht in Deutschland und die damit zusammenhängende Leutenot auf dem Lande. Hier werden slavische Arbeiterscharen herangezogen — namentlich durch Vermittelung der Feldarbeiterzentralstelle in Berlin, die an der Ostgrenze sog. Grenzämter errichtete — um auf den ostdeutschen Gütern zu arbeiten. Die Leute kommen gruppenweise unter Führung eines Vorarbeiters, führen in den ihnen zur Verfügung gestellten Massenquartieren oft einen eigenen Haushalt und bekommen neben gewissen Naturallieferungen vielfach einen nach Akkordsätzen bemessenen Barlohn für die Feldarbeit bei der Bestellung, Pflege und Ernte der Hackfrüchte (einschl. des Getreides).

Es ergibt sich nun die schwierige Frage, wie sich diese Beschäftigung von zu viel Ausländern, die sehr wohl in Zeiten wirtschaftlichen Niedergangs unerbittliche Konkurrenten und die Verursacher von Arbeitslosigkeit für die Einheimischen werden können, vermeiden läßt, während gleichzeitig in den Städten und Industriezentren große Scharen von Arbeitslosen sich ansammeln, die Arbeit verlangen.

In einigen Auslandsstaaten, z. B. im Staate New York, in Oesterreich usw. hat der ungünstige Einfluß, den namentlich eine Masseneinwanderung fremdländischer Arbeiter auf die wirtschaftliche Lage der einheimischen Arbeiter auszuüben vermag, bereits zu gesetzlichen Maßregeln geführt. Einwanderungsbeschränkungen wurden verfügt oder es wurde auf dem Wege der Gesetzgebung festgelegt, daß bei allen oder bei näher bestimmten öffentlichen Arbeiten einheimische Arbeiter unbedingt zu bevorzugen seien.

---

durchaus bewährten. Als nun eine Periode der Arbeitslosigkeit Platz griff, erging eine Verfügung, daß die ausländischen Arbeiter entlassen und inländische Arbeiter eingestellt werden sollten. Dieses Experiment hat sich aber durchaus nicht bewährt. Die inländischen Arbeiter verließen nach kurzer Zeit ihre Arbeitsstellen wieder. Sie waren teilweise auch körperlich nicht in der Lage, die an sie gestellten Anforderungen zu erfüllen. Deshalb mußten wieder ausländische Arbeiter eingestellt werden. Aus diesem Grunde mußten auch für die Wasserarbeiten bei dem großen Schiffahrtsweg Berlin—Stettin ausländische Arbeiter herangezogen werden." (161. Sitzung des Reichstags vom 13. 11. 1908.)

Auch für Deutschland dürfte es sich empfehlen, wenn die Submissionsbedingungen die Verwendung einheimischer Arbeiter zur Vorschrift machten,[17]) abgesehen vielleicht von den Fällen, wo die Art der Arbeit Beschäftigung von Ausländern bedingt und soweit keine geeigneten einheimischen Arbeiter für die Arbeit zu finden sind, wie in dem oben angegebenen Beispiel der Marineverwaltung. Von Nutzen dürfte es auch sein, „wenn die öffentlichen Arbeitsnachweise die Vermittlung aufs Land mehr ausbauten" (v. Schanz).

Diese Ursachen sind es vornehmlich, auf welche die Massenarbeitslosigkeit der modernen Industriestaaten zurückzuführen ist. Nicht der normale Arbeitswechsel, der Zustand, daß ständig eine gewisse Anzahl Personen vorübergehend aus einer Beschäftigung ausgetreten ist und im Begriff steht, eine andere zu suchen, gibt Anlaß, Maßnahmen gegenüber der Arbeitslosigkeit zu ergreifen, sondern es muß eine über das normale Verhältnis hinausgehende Zahl von Personen ihre Beschäftigung verloren haben, kurz es muß sich um eine soziale Massenerscheinung, um Massenarbeitslosigkeit handeln.

„Neben den oben besprochenen Ursachen gibt es noch zahlreiche andere Gründe, die Arbeitsmangel und Beschäftigungslosigkeit erzeugen können. Diese hier alle aufzuzählen, ist bei ihrer Mannigfaltigkeit und Verschiedenartigkeit kaum möglich. Erwähnen wollen wir noch, daß die Arbeitslosigkeit häufig ihre Ursache in persönlichen Eigenschaften des Arbeiters hat. Von der oft mangelhaften und einseitigen Ausbildung des Arbeiters haben wir schon oben gesprochen; hier sei noch an die Personen gedacht, die durch Alter und Krankheit geschwächt, geistig und moralisch nicht vollwertig sind. Wer mit solchen Eigenschaften behaftet ist, dem wird es oft schwer fallen, Beschäftigung zu erlangen.

4. Die Folgeerscheinungen der Arbeitslosigkeit.

Der Mangel an Beschäftigung nun ist für die Arbeiter meist von den traurigsten Folgen begleitet. Das Elend, das die Periode der Arbeitslosigkeit über Tausende von Arbeitern und ihre Familien bringt, ist nicht wieder gut zu machen.

[17]) Vgl. zu dieser Frage: Sartorius v. Waltershausen. Art. Einwanderung, im Handwörterbuch d. Staatswissenschaften 3. Aufl. Bd. III bes. S. 775.

Infolge der Not tritt häufig eine völlige Zerrüttung des Familienlebens ein, welche namentlich auf die körperliche und sittliche Entwicklung der Kinder den nachteiligsten Einfluß ausübt. Die wenigen allenfalls vorhandenen Ersparnisse werden aufgezehrt und die zum Leben notwendigste Habe wird verkauft. Selbst tüchtige und ordentliche Arbeiter verzweifeln oft ob der beständigen quälenden Sorge um das tägliche Brot. Solange der Mensch auskömmliche Existenzbedingungen hat, solange ihm das, was er zur Befriedigung der Notdurft des Lebens braucht, zuteil wird, durchbricht er relativ selten die Schranken der Rechtsordnung, die ihm in Bezug auf das Eigentum seiner Mitmenschen gesteckt sind. Es erscheint ohne weiteres klar, daß schlechte Erwerbsgelegenheit, die Bedrückung durch Hunger und Elend für ihn ein gewisser Anreiz zum Diebstahl sind. Denn leben will und muß der Mensch. Hat er nun für die Zeiten der Arbeitslosigkeit nicht vorgesorgt — und wieviele tun dies oder können dies überhaupt — so unterliegt er leicht der Versuchung, sich die Mittel zur Befriedigung seiner Bedürfnisse, die er durch wirtschaftliche Tätigkeit nicht erlangen kann, auf gesetzwidrige Weise zu verschaffen. Die bekannten Zahlen der Kriminalstatistik sprechen hier eine deutliche Sprache. Die Mädchen und Frauen sehen schließlich vielfach ihre letzte Rettung darin, daß sie sich der Prostitution ergeben, um das Elend für sich oder ihre Kinder abzuwenden. Die Prostitution wird zeitweise gewissermaßen zur Ausfüllung der arbeits- und erwerbslosen Zeit ausgeübt. Sie ist der stärkste Ausdruck wirtschaftlicher und sozialer Not beim weiblichen Geschlecht. Sie hat, um mit Adolf Wagner[18]) zu sprechen, „ihren tieferen Grund in der Erwerbsnot, in der Schwierigkeit, Beschäftigung zu finden und in den unzureichenden Löhnen in vielen Zweigen der weiblichen Arbeit".

„Aber nicht bloß traurig für die Betroffenen sind solche Notstandszeiten, sie sind auch gefährlich für die Allgemeinheit." Oeffentliche Armenpflege und Krankenkassen werden stark in Anspruch genommen; besonders winterliche Arbeitslosigkeit läßt die schon an und für sich große Krankenziffer

[18]) Adolf Wagner: Grundlagen der Volkswirtschaft. Teil I 1892 S. 703.

noch weiter anschwellen. Abgesehen von den nicht seltenen Simulanten, gibt es latente Krankheiten, wie Tuberkulose, die so lange nicht beachtet werden, als sich gute Erwerbsgelegenheit bietet. Tritt Arbeitsmangel ein, so meldet sich ein derartiger Kranker mit Recht bei seiner Krankenkasse; das Gleiche geschieht auch bei leichteren Erkrankungen. Die Krankenkassen figurieren also tatsächlich in gewissem Umfange als Arbeitslosenkassen, sie gewähren vielfach versteckte oder indirekte Arbeitslosenunterstützung.

Weiter wächst in den großen Massen des Volkes die Unzufriedenheit mit den bestehenden wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen. Durch die Arbeits- und Verdienstlosigkeit von Tausenden von Arbeitern und Arbeiterinnen wird die Kaufkraft der Gesamtheit wesentlich vermindert. Je weniger im allgemeinen gekauft und umgesetzt werden kann, desto ungünstiger wird die gesamte wirtschaftliche Lage sich gestalten.

Auch Reich, Staat und Gemeinden haben unter außerordentlicher Arbeitslosigkeit zu leiden, sei es durch Steuerausfälle, sei es durch die sich notwendig machenden Unterstützungen der Arbeitslosen aus öffentlichen Mitteln. Nicht zu vergessen ist ferner, daß Scharen von Arbeitslosen in Städten besonders eine schwere Gefahr für die öffentliche Wohlfahrt und Ordnung bedeuten können. Lehrt doch die Geschichte fast aller Revolutionen, welche wichtige Rolle die Arbeitslosigkeit im Leben der Völker zu spielen berufen sein kann.

II. Abschnitt.

Welche Körperschaft des öffentlichen Rechts bietet heute die geeignetste Grundlage für Maßnahmen zur Linderung der Arbeitslosennot?

1. Das Reich.

Von dem so gewonnenen Boden aus wollen wir jetzt in dem zweiten Abschnitt unserer Arbeit der Frage nähertreten, welche öffentlich-rechtliche Körperschaft heute für Maßnahmen zur Linderung der Arbeitslosennot die geeignetste Grundlage bietet. Drei Gruppen von Ansichten finden wir hier vor. Die eine geht davon aus, daß die Arbeitslosenfrage recht eigentlich eine Angelegenheit des Reiches, die zweite, daß sie eine solche der Bundesstaaten sei, die dritte endlich erklärt sie für eine sozialpolitische Angelegenheit der Gemeinden.

Diejenigen, welche die Lösung dieser schweren Aufgabe dem Reiche zuweisen, lassen sich von den Triumphen leiten, die das Deutsche Reich mit der Versicherung der Arbeiter — beim Reich kann es sich nur um eine Arbeitslosenversicherung handeln — gegen Krankheit, Unfall, Invalidität und Alter errungen hat. In der Tat läßt sich nicht leugnen, daß das Ideal aller hier vorliegenden Bestrebungen eine allgemeine Reichsversicherung wäre. Von welcher großen Bedeutung wäre es nicht bloß für den einzelnen Arbeiter, sondern auch für den ganzen Arbeiterstand, wenn man auch dieser letzten Unterbrechung des Lohnbezuges im Wege der obligatorischen Reichsversicherung beikommen könnte.

Für das Eingreifen des Reiches spricht ferner ohne Zweifel der Umstand, daß man das Problem der Arbeitslosigkeit nicht räumlich abgrenzen kann, es reicht über das Gebiet der einzelnen Gemeinde hinaus, steht im engsten Zusammenhang mit den Wanderungsbewegungen und findet seine Begründung in den allgemeinen ökonomischen Verhält-

nissen. Eine gemeindliche Arbeitslosenversicherung wäre deshalb bedenklich, weil sie einen ungesunden Zustrom von Arbeitslosen in die Stadt zur Folge haben kann. Dem könnte nur eine Reichsversicherung begegnen, nur das Reich kann eine obligatorische Arbeitslosenversicherung ohne Gefahr tragen.

Ausgehend von dieser Auffassung sind denn auch verschiedene Vorschläge vernehmbar geworden, die eine Lösung des Arbeitslosenproblems davon erhoffen, daß die größte vorhandene Organisation, nämlich das Reich, sich zum Träger der Versicherung macht. Meinungsverschiedenheiten aber bestanden und bestehen auch noch jetzt darüber, in welcher Form dies zu geschehen hat.

Die Fürsorge für Arbeitslose bildet einen Teil der allgemeinen Sozialpolitik, d. h. der Frage der bestmöglichsten Förderung der minderbegüterten Stände und der Verringerung der Klassenunterschiede (sog. soziale Frage). Sie ist seit der Allerhöchsten Botschaft vom 17. November 1881 zum Gegenstand der Reichsgesetzgebung gemacht worden. Die Förderung des Wohles der ärmeren Klassen, insbesondere zwecks Erhaltung ihrer Arbeitskraft (des einzigen „Patrimoniums der Enterbten") ist in vierfacher Richtung erfolgt: durch Gewährung von Unterstützung in Krankheitsfällen, bei Berufsunfällen, bei der infolge von Invalidität oder Altersschwäche eintretenden Arbeitsunfähigkeit und durch Versorgung der Witwen und Waisen.

Diese Gesetzgebung stellt jedoch weder in ihren Grundzügen noch in ihrer Durchbildung selbst in ihrer heutigen Struktur als Reichsversicherungsordnung durchaus nichts Endgültiges und Fertiges dar. Das beweist die Botschaft Kaiser Wilhelms II. vom 17. November 1906, in der es u. a. heißt: „. . . . in dieser Zuversicht ist es Mein fester Wille, daß die Gesetzgebung auf dem Gebiete der sozialpolitischen Fürsorge n i c h t r u h e und in Erfüllung der vornehmsten Christenpflicht auf den Schutz und das Wohl der Schwachen und Bedürftigen fortgesetzt bedacht sei."

Also nicht nur aus dem schon oben erwähnten Gedankengang heraus, sondern auch nach der Allerhöchsten Botschaft von 1906 wäre das Reich die richtige Stelle, welche alle Maßregeln einer großzügigen Sozialpolitik, wozu auch die Arbeitslosenfürsorge gehört, in die Hand zu nehmen

hat. Daher lehnen sich denn auch die theoretischen Vorschläge bezüglich der Organisation der Arbeitslosenversicherung eng an die bisher in sozialpolitischer Hinsicht im Reiche bestehenden Einrichtungen an und sind recht verschiedener Art. So wollte man die zwangsweise Reichsarbeitslosenversicherung angliedern an die bestehenden öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörper der reichsrechtlichen Zwangsarbeiterversicherung, sei es an die Krankenkassen (Tischendörfer), sei es an die Berufsgenossenschaften (Herkner, Buschmann), an die Berufsgenossenschaften und Arbeiterverbände (Zacher) oder an die Landesversicherungsanstalten (Molkenbuhr). Auch eine Angliederung an die Organe des paritätischen Arbeitsnachweises (Freund) oder an die Arbeiterverbände (Gewerkschaften) (v. Elm) ist gefordert worden.

Völlig befriedigt hat nach der jetzigen Gestaltung der Organisation keiner dieser Vorschläge, sie haben sich alle nicht als tunlich erwiesen. Die Hoffnungen, welche manche Kreise auf die Vereinheitlichung aller Versicherungszweige der deutschen Arbeiterversicherung gesetzt hatten, sind durch die Reichsversicherungsordnung nicht erfüllt worden. Die Vorschläge waren teils auch in finanzieller Hinsicht als mißlungen anzusehen, so die unter Mitwirkung der Krankenkassen und in Anlehnung an die Invalidenversicherungsanstalt — Molkenbuhr berechnete selbst die Belastung des Reichs auf jährlich 280 Millionen Mark —, teils zeigten sich Mängel hinsichtlich der Verwaltung, der Aufbringung der Beiträge oder der Ausdehnung bezw. Beschränkung des Personenkreises der Versicherten. Die Angliederung der Versicherung an die Fachverbände der Arbeiter vollends ist bei deren politischem Charakter, selbst bei Ausscheidung der durch Arbeitskämpfe erzeugten Arbeitslosigkeit, für das Reich undenkbar.

Im einzelnen auf die Ausführungsbestimmungen dieser Vorschläge, ihre Durchführbarkeit und die Bedenken, die gegen sie erhoben worden sind, näher einzugehen, müssen wir uns an dieser Stelle versagen. Wir können dies um so mehr, da eine Arbeit von August Baab über: „Zur Frage der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitsvermittlung und der Arbeitsbeschaffung“ sich in neuester Zeit (1911) eingehend in ihrem ersten Kapitel mit den bisherigen Vorschlägen bezüg-

lich der zweckmäßigsten Organisation der Arbeitslosenversicherung befaßt hat.[1])

Wir haben also gesehen, daß alle diese theoretischen Vorschläge ein Eingreifen des Reichs verlangen. Aber allgemein ist, selbst unter den bürgerlichen Sozialreformern die Ansicht verbreitet, daß „bei der ablehnenden Haltung, die die Reichsregierung bisher in dieser Frage eingenommen hat, bis auf weiteres die Einführung einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung für das Reich nicht zu erwarten sei". Praktisch hat das Reich tatsächlich noch niemals in die Arbeitslosenfürsorge eingegriffen trotz mehrfacher Petitionen aus Arbeiterkreisen im Reichstag. Der einzige Schritt, der seitens der Reichsregierung in der Arbeitslosenfrage überhaupt unternommen worden ist, betrifft den teilweisen Beitritt zu einer im Reichstag von Abgeordneten verschiedener Parteien eingebrachten und von ihm angenommenen Resolution aus dem Jahre 1902. Sie lautete: „Den Herrn Reichskanzler zu ersuchen, eine aus Vertretern der verbündeten Regierungen, aus Mitgliedern des Reichstags und sonstigen auf diesem Gebiete erfahrenen Männern bestehende Kommission zu bilden, welche die bisher seitens der Berufsvereine, einzelner Unternehmer und Gemeinden gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit getroffenen Versicherungseinrichtungen zu prüfen und Vorschläge über eine zweckmäßigere Ausgestaltung dieses Zweiges der Versicherung zu machen hat."

Die Regierung beauftragte daraufhin das Kaiserlich-Statistische Amt mit Feststellungen, die sogar durch Einbeziehung des Arbeitsnachweises über die Reichstagsresolution hinausgingen. Im Jahre 1906 legte die Reichsregierung dem Reichstage eine durch das Kaiserliche Statistische Amt bearbeitete umfangreiche Denkschrift vor über „die Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit" auf Grund internationaler Ermittlungen. Seitdem ist in der Arbeitslosenfrage von Seiten der Reichsregierung nichts geschehen — im Februar 1912 erklärte noch der Staatssekretär Dr. Delbrück im Reichstag, für eine reichsgesetzliche Regelung sei die Frage der Arbeitslosenversicherung nicht reif, sie müsse von den Kommunen in Angriff genommen werden —

[1]) Vgl. Baab a. a. O. S. 5 ff.

und wird wohl vorläufig auch nichts geschehen. Und gewiß nicht mit Unrecht; denn bei den wenigen Versuchen auf diesem Gebiete, bei den mangelhaften statistischen Unterlagen und bei der allgemeinen Finanznot des Reichs ist die Handlungsweise der Regierung nur zu billigen. Was die statistische Grundlage betrifft, so sind das Einzige, was jetzt im Reiche auf eine ständige Beobachtung des Arbeitsmarktes hinweist, die im „Reichsarbeitsblatt" veröffentlichten, vom Kaiserlichen Statistischen Amt, Abteilung für Arbeiterstatistik mit Hilfe der Arbeitslosenunterstützung zahlenden Gewerkschaften vorgenommenen Arbeitslosenzählungen. Diese Erhebungen sind aber sehr lückenhaft, weil die Gewerkschaftsstatistik nur die organisierte Arbeiterschaft umfaßt, und außerdem nicht alle Gewerkschaften Arbeitslosenunterstützungen zahlen, mithin auch nicht an diesen Zählungen beteiligt sind.

Die verbündeten Regierungen ebenso wie die Mehrheit des Reichstages erachten, bis die Frage für eine reichsgesetzliche Lösung geklärt ist, neben dem Ausbau öffentlicher Arbeitsnachweise die Fortsetzung der Versuche für erwünscht, durch welche die Gemeinden evtl. die Bundesstaaten die Selbsthilfeorganisationen unterstützen. Vorbedingung dafür ist eine enge organische Verbindung zwischen der Versicherung gegen Arbeitslosigkeit und den zu Arbeitsämtern auszubildenden Arbeitsnachweisen.

2. Die Bundesstaaten.

Da also vom Reich zur Zeit kein Eingreifen zu erwarten ist, haben einige Bundesstaaten die Sache selbst in die Hand genommen. Das Vorgehen verschiedener Staatsregierungen wurde namentlich von den Kreisen lebhaft begrüßt, die eine staatliche Arbeitslosenversicherung — auch hier kann wie beim Reich in der Hauptsache nur eine Versicherung in Frage kommen — aus politischen, verwaltungstechnischen und praktischen Gründen einer Reichsversicherung vorziehen.

In jüngster Zeit, als eine neue wirtschaftliche Krise die Arbeitslosenfrage wieder einmal in den Vordergrund sozialpolitischer Erörterungen drängte, haben zwei deutsche Regierungen, die bayrische und die badische, zu der Frage der Einführung einer Arbeitslosenversicherung Stellung genommen. Zu einem Abschluß ist die Angelegenheit noch

nicht gelangt, sondern sie befindet sich noch im Stadium der Erörterungen und Prüfungen. Die bisherigen Ergebnisse haben in Bayern wie in Baden eine zusammenfassende Betrachtung in Denkschriften gefunden.[2]) Im Jahre 1908 stellte der bayrische Landtag an die königliche Staatsregierung das Ansuchen, bei den größeren bayrischen Städten die Errichtung einer Arbeitslosenversicherung für ihr Gebiet anzuregen. Um die bei der Einführung in Betracht kommenden Gesichtspunkte zu erörtern und über die Durchführbarkeit zu beraten, haben auf Veranlassung des königlichen Staatsministeriums des Innern mehrere Besprechungen der Interessenten stattgefunden. Bei der letzten im Ministerium des Innern stattgehabten Konferenz am 30. März 1909 haben sich die Vertreter der Arbeitgeberorganisationen (Industrie, Handwerk, Handelskammer und Landwirtschaft) gegen, die Landtagsabgeordneten, die Vertreter der Städte und der Arbeitnehmerorganisationen für eine Arbeitslosenversicherung ausgesprochen. Die Konferenz beschloß mit 10 von 15 Stimmen „Die Königliche Staatsregierung zu ersuchen, bei den Gemeinden in erster Linie und vorwiegend in den Städten die Errichtung einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung anzuregen."

In einem Rundschreiben vom 17. Juni 1909 an die Stadtmagistrate von München, Hof, Fürth, Nürnberg, Erlangen, Würzburg, Augsburg und die Bürgermeisterämter Kaiserslautern und Ludwigshafen bezeichnet es das Königliche Staatsministerium des Innern als begrüßenswert, wenn die in Betracht kommenden Stadtverwaltungen sich zur versuchsweisen Einführung einer Arbeitslosenversicherung entschließen würden. Dem Rundschreiben ist ein Satzungsentwurf und besondere Bemerkungen zu diesem beigegeben. Das Wesentlichste hiervon sei in folgendem kurz wiedergegeben.

Der Satzungsentwurf sieht an erster Stelle eine allgemeine Versicherungskasse vor, die für alle nicht organisierten Arbeitnehmer und die Angehörigen jener Organisation bestimmt ist, die die Arbeitslosenversicherung nicht betreiben. Sie soll durch die Beiträge ihre Ausgaben voll decken und vier Beitragsklassen umfassen. Für die Angehörigen der-

[2]) Abgedruckt bei Jastrow und Badtke: Kommunale Arbeitslosenversicherung. 1910 S. 184 ff.

jenigen Organisationen, welche die Arbeitslosenversicherung eingeführt haben, soll ausschließlich die Versicherungseinrichtung ihrer Organisation Platz greifen und die Versicherungskasse ersetzen.

Zur Förderung der öffentlichen und privaten Versicherungseinrichtungen wäre nach dem Musterstatut ferner eine besondere Zuschußkasse zu errichten, die nicht durch Beiträge der Versicherten, sondern ausschließlich aus Mitteln der Gemeinde und sonstigen Zuwendungen gespeist werden und dazu dienen soll, die Leistungen der allgemeinen Versicherungskasse und der Versicherungseinrichtungen der Organisationen gleichmäßig durch Zuschüsse zu den einzelnen Unterstützungen auf einen angemessenen Betrag zu ergänzen. Aus dieser Zuschußkasse wären auch die Sparprämien zu entnehmen, die an etwa zugelassene Sparer zu zahlen sind, d. h. an solche, die für den Fall der Arbeitslosigkeit aus eigenen Mitteln Spareinlagen bei der gemeindlichen Sparkasse gemacht haben und auf ihren Antrag vom gemeindlichen Arbeitsamt in das Verzeichnis der Sparer eingetragen worden sind. Die Sparer erhalten die Unterstützung aus der Zuschußkasse nur, wenn ihre erste Spareinlage wenigstens 52 Wochen vor der Eintragung in das Verzeichnis der Sparer erfolgt ist und das Guthaben seit einer gewissen Wochenzahl einen bestimmten Minimalbetrag (20—30 Mk.) erreicht hat. Hier ist also mit der Versicherungskasse nach Berner Muster das reine Genter System verbunden, das auch noch Sparzuschüsse gewährt. Wir kommen auf die einzelnen Versicherungssysteme später des näheren zurück.

Eigentlich hätten nun die einzelnen Gemeinden nur zuzugreifen brauchen, nachdem ihnen schon so sorgfältig aufgestellte Normalstatuten in die Hand gegeben waren. Jedoch hat der vom Königlich bayrischen Staatsministerium des Innern an die bayrischen Städte gerichtete Aufruf wegen Einführung der Arbeitslosenversicherung bei diesen kein günstiges Gehör gefunden. Da der Staat seinerseits den Gemeinden eine Unterstützung nicht zusicherte, stellte sich der Städtetag zu Passau im Juni 1909 auf den Standpunkt, daß sich die Gemeinden nur dann zu einer Einführung der Versicherung verstehen sollten, wenn der Staat auch Zuschüsse in der Höhe von 50% des erforderlichen Aufwandes leiste. Ferner wurden verschiedene Punkte im Entwurfe der Staats-

regierung bemängelt, so namentlich die Zuschußkasse. So hat denn bisher keine bayrische Stadt die Arbeitslosenversicherung eingeführt und die ganze Tätigkeit der bayrischen Regierung ist eine vergebliche geblieben.

Auch die badische Regierung hat die Frage der Arbeitslosenfürsorge in einer im Sommer 1909 erschienenen Denkschrift des badischen Ministeriums des Innern erörtert. Für eine Inangriffnahme der Arbeitslosenversicherung durch die Kommunen stellt sie Leitsätze auf, in denen sie zu demselben Ergebnis wie die bayrische Denkschrift kommt, nämlich zu einer Verbindung des Kölner und Genter Systems. Der vierte Leitsatz lautet: „Da sich für organisierte Arbeiter das Genter System, für nicht organisierte Arbeiter das Kölner System bewährt hat, so empfiehlt es sich, diese beiden einander ergänzenden Systeme — Abweichungen vorbehalten — nebeneinander anzuwenden."

Die unorganisierten Arbeiter sollen evtl. durch eine obligatorische Versicherung zur Beitragszahlung gezwungen werden. Der u. E. sehr wichtige sechste Leitsatz, auf den wir unten nochmals zurückgreifen werden, hat folgenden Wortlaut: „Wenn die nicht organisierten Arbeiter von der freiwilligen Versicherung nicht in dem Umfange, welcher im öffentlichen Interesse wünschenswert ist, Gebrauch machen, wird ein Gesetz zu erwägen sein, das die Gemeinden befugt, auf Grund eines Ortsstatuts obligatorische Arbeitslosenversicherung der ortseingesessenen Arbeiter einzuführen und hierfür Beiträge zu erheben."

Außerdem empfiehlt die Denkschrift die organische Verbindung und einheitliche Leitung der Versicherung mit dem Arbeitsnachweise.

Praktische Erfolge hat das Vorgehen der badischen Regierung ebenso wie das der bayrischen nicht gehabt.

Die Aufzählung dessen, was bis jetzt von Seiten deutscher Staatsregierungen zur Lösung der Frage der Arbeitslosigkeit vorgeschlagen worden ist, ist damit beendet. Was das Ausland anbetrifft, so gab es bis jetzt eine gesetzliche Regelung der Arbeitslosenversicherung für ein ganzes Staatsgebiet nur in Dänemark und Norwegen. In Dänemark hat das Gesetz von 1907 jedoch nur eine freiwillige Arbeitslosenversicherung geschaffen, welche man mit Manes als staatliche Durchführung des Genter Systems

bezeichnen kann. In Norwegen hat sich das Gesetz von 1906 noch mehr an das Genter System angelehnt. Das erste Land, das durch ein großzügiges Sozialversicherungsgesetz von 1911 eine auf Zwang beruhende Arbeitslosenversicherung eingerichtet hat, ist England. Wir verweisen hier auf das in der Einleitung darüber Gesagte.

Wenn nun auch die von den beiden deutschen Staatsregierungen gemachten Vorschläge zu irgendwelchen praktischen Ergebnissen nicht geführt haben, so haben sie doch das Gute, daß sie das zur Klärung dieser Frage nötige Material zusammentragen. Sie schaffen eine Grundlage, auf der dieses soziale Problem weiter nutzbringend behandelt werden kann. Die Vorschläge der bayrischen und der badischen Regierung stimmen darin überein, daß ihnen zur Durchführung einer staatlichen Versicherung „die Gemeinden, in erster Linie und vorwiegend die großen Städte" berufen erscheinen. Auf sie wollen sie die Versicherung organisatorisch aufbauen, sie sollen ihrerseits auch Geldmittel für diesen Zweck zur Verfügung stellen.

3. Die Gemeinden.

Die dritte und letzte Gruppe der sich vorfindenden Ansichten, deren Besprechung wir uns nunmehr zuwenden, wird von der Auffassung beherrscht, daß eine durchgreifende Arbeitslosen-Fürsorge, -Vorbeugung und -Verhütung in erster Linie unter Heranziehung der Gemeinden getroffen werden kann. Sie erklärt diese wichtige sozialpolitische Angelegenheit lediglich für eine Aufgabe der kommunalen Sozialpolitik.

Man geht nicht fehl, wenn man die Ansicht vertritt, daß an der Lösung der Arbeitslosenfrage sowohl das Reich, die Bundesstaaten als auch die Gemeinden ein lebhaftes Interesse haben. Ohne Zweifel sind jedoch die Gemeinden hauptsächlich an einer befriedigenden Lösung dieser Frage interessiert, weil sie ganz besonders unter den Folgen einer umfänglichen Arbeitslosigkeit zu leiden haben. In der Praxis war man denn auch schon lange davon überzeugt, daß die Gemeinden bei der Durchführung einer geordneten Fürsorge mitzuwirken und insbesondere ihre Mittel und Kräfte in den Dienst dieser Sache zu stellen haben. Gerade die Städte haben den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit aufge-

nommen; sie treten ihr planmäßig entgegen, suchen sie womöglich zu verhüten oder die brachliegenden Arbeitskräfte zu nützen oder endlich im schlimmsten Fall vorsorglich auf Sicherstellung gegen die wirtschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit hinzuwirken.

Bei den Gemeinden sind die Mittel und Wege, der Arbeitslosigkeit und ihren Folgen entgegenzuwirken, auch nicht so beschränkt, wie bei den beiden oben besprochenen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Neben der dort allein möglichen Arbeitslosenversicherung kommen hier auch noch Notstandsarbeiten und die Vermittlung vorhandener Arbeit durch den Arbeitsnachweis in Betracht.

Hält man in der Literatur nach den Gründen Umschau, aus denen gerade so häufig von der Gemeinde eine Beteiligung in der einen oder anderen Form an der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gefordert wird, so findet man am meisten den Hinweis auf die ständig steigende Belastung namentlich großer Gemeinden infolge der stärker in die Erscheinung tretenden Verarmung. Wenn hier die Bedeutung der Arbeitslosigkeit für die Armenlasten der Gemeinde untersucht wird, so sei von vornherein bemerkt, daß nicht behauptet werden soll, sie allein veranlasse die starke Belastung der Gemeinden, sie soll nur als eine Ursache neben andern gelten.

Die Verarmungsursachen können sehr verschiedenartig sein. Sie sind naturgemäß teils innere, in dem Menschen selbst liegende, wodurch die Armut verschuldet wird, wie Trägheit und Sorglosigkeit, Genußsucht und der Reproduktionsbetrieb (zu frühe Verehelichung und zu große Kinderzahl (Conrad)), teils äußere in den allgemeinen Verhältnissen liegende, welche die unverschuldete Armut herbeiführen. Unter ihnen sind zu nennen die Vermögenslosigkeit und alle die Möglichkeiten, die wie Krankheit, Invalidität, Tod des Ernährers eine Verdienstlosigkeit mit sich bringen, gegen deren Folgen gerade in Deutschland die Arbeiterversicherung ankämpft. Hierher gehören ferner die wirtschaftlichen Krisen und sonstige Momente, welche unverschuldete Arbeitslosigkeit herbeiführen.

Bei der uns beschäftigenden Frage interessieren die inneren Ursachen der Armut und die Vermögenslosigkeit nicht so stark wie gerade die Verdienstlosigkeit, die durch Arbeits-

losigkeit hervorgerufen ist. Sie spielt in der heutigen Zeit der Kreditwirtschaft und des wachsenden internationalen Konkurrenzkampfes eine ständig bedeutender werdende Rolle.

Die Statistik vermag uns über die Bedeutung der einzelnen Ursachen nicht korrekt Auskunft zu geben, da diese oft schwer zu ergründen sind, und ferner wird in einem jeden Landesteile, in einer jeden Stadt das Ergebnis ein anderes sein. Immerhin geben die in v. Wiese: „Wirtschaft und Recht der Gegenwart", 1912, von Prof. Dr. Kähler-Aachen, in seinem Artikel „Wirtschaftsstatistik des Deutschen Reichs" S. 687 aufgestellte Reichsstatistik von 1885 und die beiden Statistiken der Stadt Aachen von 1905 und 1908 einen gewissen Anhalt.

Armutsursachen.

Im Gebiete des Unterstützungswohnsitzes.		1885	1905	1908
			in der Stadt Aachen	
durch Unfall	Eigene Verletzung	2,1%	—	—
	Verletzung des Ernährers	0,2	—	—
	Tod des Ernährers	0,9	—	—
nicht durch Unfall	Tod des Ernährers	17,5	15%	12%
	Krankheit des Unterstützten	28,4	38	28
Körperl. od. geistige Gebrechen		12,3	4	2
Altersschwäche		14,9	21	14
Große Kinderzahl		7,1	2	1
Arbeitslosigkeit		5,4	7	33
Trunk		2,1	0	0
Arbeitsscheu		1,2	0	0
Andere Ursachen		7,9	4	(?)
Böswilliges Verlassen d. Ernährers		—	7	4
Geringer Verdienst		—	2	2
Gesamtzahl der Unterstützungsfälle		1,4 Mill.	4111	5330

Die Ursachen der Armut sind für die öffentliche Armenpflege nur einmal umfassend ermittelt: 1885 sind für Norddeutschland die oben gegebenen Daten gewonnen. Da die Aufnahme vor der Einführung der Unfallversicherung stattfand, ist die damalige Bedeutung der Unfälle für die Armenpflege mit ermittelt. Aus neuerer Zeit sind dem die Angaben für eine Industriestadt Aachen gegenübergestellt, und zwar für ein Jahr mit guter und schlechter Konjunk-

tur. Die Bedeutung der Arbeitslosigkeit tritt in letzterem deutlich hervor, wodurch die starke Verschiebung in der Bedeutung auch der anderen Ursachen, die daneben bestehen bleiben und gleich stark weiterwirken, sich erklärt.

Einen Ueberblick über die Entwicklung der Ausgaben für die Aufwendungen im Armenwesen der Stadt Berlin gibt folgende Zusammenstellung, die aus dem „Bericht über die Gemeindeverwaltung der Stadt Berlin in den Jahren 1906—1910" stammt.

Jahr	Unterstützungssumme	pr. Kopf d. Bev.	Zahl der Empf.	Prozent-Zahl d. Empf. zur Einw.-Zahl
1900	6936649 M.	2,41 M.	44564	3,75%
1901	7464698	2,51	47038	3,99
1902	8076166	2,65	49920	4,28
1903	8384580	2,67	51143	4,37
1904	8401563	2,56	50437	4,26
1905	8503186	4,23	50489	2,51
1906	8616126	4,17	49806	2,41
1907	8826646	4,21	50301	2,40
1908	9518090	4,53	54099	2,57
1909	10007203	4,75	55601	2,64
1910	10178502	4,94	58641	2,85

Diese Zahlenübersicht enthält die Summe aller in Berlin von der gemeindlichen Armenpflege unterstützten Personen und der für sie nötige Aufwand aus Mitteln der gemeindlichen Armenkasse; mit inbegriffen sind auch die vorübergehend Unterstützten. Sie beweist uns neben dem beständigen Steigen der Belastung der städtischen Finanzen durch die Armenfürsorge aufs eindringlichste, wie sehr die Armenziffer von der Wirtschaftslage abhängt. Bildet den Hauptgrund zur Unterstützung Arbeitsfähiger in den meisten Fällen Arbeitslosigkeit, so kommt dies umsomehr in der starken Steigerung der unterstützten Personen von 1900 bis 1903 zum Ausdruck. Der Einfluß der in der zweiten Hälfte des Jahres 1900 einsetzenden wirtschaftlichen Krise ist hier unverkennbar. Sie dauert von 1901—1903 an. Im Jahre 1904 beginnt sich die Geschäftslage zu bessern, 1905 folgt ein bedeutender Aufschwung, der auch 1906 und 1907 fortdauert, während 1908 ein Abflauen zu bemerken ist. Die

Besserung in der Wirtschafts- und damit auch in der Arbeitsmarktlage macht sich 1904—1907 in einem Rückgang der Zahl der Empfänger geltend, während 1908 wieder eine Zunahme eintritt, entsprechend der Verschlechterung der Erwerbsverhältnisse. Aehnlich wie in Berlin gestalten sich übrigens die Verhältnisse in seinen Vororten. —

In Zeiten großer Arbeitslosigkeit sind die Arbeiter gezwungen, sich große Entbehrungen aufzuerlegen, die ihre Körperkräfte auf die Dauer schwächen müssen. Solche durch längere Arbeitslosigkeit bedingte Unterernährung hat nun nicht selten Krankheiten im Gefolge. Es sind daher die Gemeinden, abgesehen davon, daß sie schon die Ausgaben für bare Unterstützungen haben, die von Jahr zu Jahr größer werden, weiter auch verpflichtet, für ihre unbemittelten Kranken zu sorgen und deren Heilung nach Möglichkeit herbeizuführen. Diese Pflicht erfüllen sie nicht nur durch Erbauung von Krankenhäusern, sondern auch durch die Hergabe von Erholungsstätten für die Genesenden. Ferner haben sie sich der Heruntergekommenen anzunehmen, ihnen Nahrung, Obdach und Kleidung, Feuerungsmaterial und ähnliche Unterstützungen bereitzustellen. Die Etats der Krankenhausverwaltungen, der Armenverwaltungen, der Fürsorgestellen für Lungenkranke verlangen ungeheure Summen. Dadurch wachsen die Gesamtausgaben für das Armenwesen der Gemeinde ganz bedeutend an.

Nach diesen Ausführungen zeigt sich eine nicht unerhebliche Belastung der Gemeinden infolge von Arbeitslosigkeit. Das begründet schon aus finanziellen Gesichtspunkten ihr Interesse an einer geordneten Arbeitslosenfürsorge. Mit der Einführung einer Arbeitslosenunterstützung werden nicht nur die gemeindlichen Ausgaben für Kranke und Arme verringert, auch die Allgemeinheit, insbesondere die Erwerbskreise, die für die Arbeiter die notwendigen Waren liefern, haben davon einen Vorteil.

Für eine Mitwirkung der Gemeinden an der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit spricht ferner der Umstand, daß sich in den Städten die größte Zahl von Arbeitslosen ansammelt und hier die Arbeitslosigkeit zu einer ständigen Erscheinung geworden ist. Diesen Zustand haben insbesondere die größeren Gemeinwesen, die Mittelpunkte von Handel und Industrie, durch Heranziehung großer Arbeitermassen selbst mit

verursacht. Sie sind daher bei Ausbruch einer Krise, die sich hier am fühlbarsten geltend macht, um so mehr berufen, an der Eindämmung der Folgen der Arbeitslosigkeit mitzuarbeiten. Diese Fürsorge muß die Gemeinde in gewissem Umfange als ihre soziale Pflicht anerkennen. Sie verspürt die Not der Arbeitslosen aus nächster Nähe und kann bei ihren Beobachtungen noch Ursache und Wirkung in Zusammenhang bringen.

Der gemeindlichen Arbeitslosenunterstützung ist nun oft zum Vorwurf gemacht worden, daß sie einen massenhaften Zuzug von Arbeitslosen in die Stadt zur Folge haben und der Landflucht Vorschub leisten würde.

Diese Behauptung ist indessen durch Erfahrungstatsachen nicht bestätigt worden. Man verlangt nämlich jetzt schon in den bestehenden Arbeitslosenversicherungsordnungen eine bestimmte Wohnzeit in dem Geltungsbezirke der Versicherung vor dem Eintritt der Arbeitslosigkeit. So bestimmt die Straßburger Ordnung von 1906, daß die Unterstützung nur an solche Arbeitslose gezahlt wird, die beim Eintritt der Arbeitslosigkeit mindestens seit einem Jahre ununterbrochen in Straßburg wohnhaft sind. In anderen Ordnungen wird ein weniger langer Aufenthalt an dem betreffenden Orte gefordert, z. B. in Gent nur 1 Monat, wieder andere stellen als Vorbedingung für den Bezug der Unterstützung den Besitz der Heimatsrechts, so Erlangen und der Entwurf in München.

Aber auch schon aus rein praktischen Rücksichten sind die Gemeinden gezwungen, eine Arbeitslosenunterstützung bei sich einzuführen. Drängt sich doch ihnen die Arbeitslosenfrage mit jedem Winter von neuem auf. Für sie macht sich mehr oder weniger ein Bedürfnis zur Vornahme von Notstandsarbeiten in jedem Winter geltend. Der durch eine um sich greifende Arbeitslosigkeit zunehmende Notstand nimmt bisweilen große Ausdehnungen an und verlangt in erster Linie von den Gemeinden die Ergreifung von Gegenmaßregeln.

Georg Adler stellt sich auf den Standpunkt, daß die Arbeitslosenversicherung eine Aufgabe darstellt, deren Lösung noch am ersten auf kommunalem Boden möglich ist, schon aus rein verwaltungstechnischen Gründen.

Die Verwaltungskosten einer städtischen Anstalt werden zunächst bedeutend reduziert und auch den der Durchführung

sonst entgegenstehenden Schwierigkeiten läßt sich noch am ersten begegnen. So kann man der Gefahr der Ausbeutung der Versicherung durch die Simulation in erster Linie innerhalb eines eng begrenzten und leicht übersehbaren Gebietes entgegentreten. Je größer der Kreis der Versicherten ist, desto schwerer ist es, dieser bedenklichen Gefahr zu entgehen, da alsdann eine ausreichende Kontrolle der einzelnen Versicherten nicht mehr durchführbar ist. In der Gemeinde bewerkstelligt sich die Kontrolle der unterstützten Arbeitslosen einfacher und leichter. „Denn innerhalb einer einzelnen Stadt" sagt Adler, „ist man am besten über jeden Arbeiter, seinen Leumund und sein Verhältnis zum Arbeitgeber orientiert und ist man auch am ersten befähigt, den einzelnen Arbeitslosen ins Auge zu fassen."

Dies sind zweifellos Vorzüge, durch welche die Schwierigkeiten, die sich bei der Untersuchung der Verschuldungsfrage und der Entscheidung verwickelter Unterstützungsfälle ergeben, leichter überwunden werden können.

Zu den bisher angeführten Gründen, die alle für die Heranziehung der Gemeinde bei einer durchgreifenden Arbeitslosenfürsorge sprechen, kommt schließlich noch hinzu, daß sie gerade heute allgemein als am geeignetsten von den Korporationen des öffentlichen Rechts gehalten wird, soziale Gedanken zu verwirklichen und zweckmäßige Trägerin des sozialpolitischen Fortschritts zu sein. Auf beschränktem Gebiete werden am besten praktische Versuche zuerst gemacht. Hat doch ein mißlungener Versuch in einer einzelnen Gemeinde nicht so schwerwiegende Bedeutung, wie ein solcher des Reiches oder eines Bundesstaates. Von den in der Literatur gemachten Vorschlägen und in der Praxis zur Ausführung gekommenen Versuchen zur Durchführung einer Arbeitslosenversicherung beruhen daher auch die meisten auf kommunaler Grundlage. Ebenso sind mit wenigen Ausnahmen die bestehenden Arbeitslosenversicherungen von Städten oder für Städte auf umfassender Grundlage eingeführt worden.

Die Besprechung der bisher vorgenommenen praktischen Versuche behalten wir uns für den dritten Abschnitt unserer Arbeit vor. Dagegen sollen an dieser Stelle die theoretischen Vorschläge, die eine Arbeitslosenversicherung auf kommunaler Grundlage einrichten wollen, kurze Erwähnung finden.

Drei von ihnen verlangen eine obligatorische Arbeitslosenversicherung, der vierte hält eine solche für unausführbar. Die Verfechter einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung auf kommunaler Grundlage sind Georg Adler, Leopold Sonnemann und August Baab. Adler hat seine Grundgedanken im Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. 1 in dem Art. „Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung" niedergelegt, auf den wir hier verweisen. Der von Sonnemann ausgearbeitete Vorschlag einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung für das ganze Reich, der auch zum Parteiprogramm der deutschen Volkspartei geworden ist, stützt sich in seinen Grundzügen auf den Adlerschen Vorschlag. Der Hauptunterschied zwischen beiden liegt nur darin, daß Adler die Versicherung auf die Bauarbeiter beschränken will. Die jüngste Arbeit in dieser Richtung stammt von Baab, der seinen Plan in die Form eines die Grundzüge enthaltenden Gesetzentwurfs gekleidet hat.[3]) Träger der Versicherung sollen nach ihm territoriale Versicherungsanstalten sein, die von den einem höheren Kommunalverbande angehörenden Gemeinden errichtet werden und als selbständige juristische Persönlichkeiten unter Vermeidung der Anlehnung an irgend eine staatliche oder kommunale Behörde ins Leben treten.

Der Urheber des vierten Vorschlages ist Paul Berndt,[4]) der die fakultative Versicherung vertritt. Als die Träger der Versicherung und des Arbeitsnachweises sind von ihm kommunale Versicherungskammern gedacht, die aus Vertretern der organisierten und nichtorganisierten Arbeiter und Arbeitgeber und einem Kommunalbeamten als Vorsitzenden sich zusammensetzen; eine solche Kammer umfaßt das Gebiet eines preußischen Kreises. Diese Versicherungskammern sollen aber noch weitgehendere Funktionen haben, z. B. Kontrolle über den Arbeitsnachweis, Führung der Sozialstatistik, Gewerbe- und Wohnungsinspektion usw.

Die Erfüllung dieser mannigfaltigen Aufgaben dürfte der Organisation recht schwer fallen. Außerdem lassen sich sonst noch manche Bedenken gegen den Berndtschen Vor-

[3]) Baab a. a. O. S. 41 ff.

[4]) Berndt: Die Arbeitslosigkeit, ihre Bekämpfung und Statistik. 1899 S. 58 ff.

schlag geltendmachen. Da die Kosten der Versicherung hauptsächlich vom Reich, von den Einzelstaaten, Gemeinden und Arbeitgebern aufgebracht werden sollen, hat das Ganze mehr den Charakter einer Arbeitslosen-Schenkung als einer Versicherung.

Was die drei Vorschläge mit Einführung des Beitrittszwanges betrifft, so sind sie zur Zeit nicht durchführbar, da die Gemeinden derartige Einrichtungen nicht schaffen können, ohne daß durch Reichsgesetz ihnen die Ermächtigung dazu gegeben wird. Bei dem bisherigen passiven Verhalten des Reichs ist aber an den Erlaß eines solchen Reichsgesetzes vorläufig nicht zu denken.

Die Ausführungen in dem zweiten Abschnitt unserer Arbeit haben das Resultat ergeben, daß nicht das Reich, auch nicht die Bundesstaaten, sondern die Gemeinden es sind, welche gegenwärtig für Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die geeignetste Grundlage bieten. Sie haben sich daher auch der Unterstützung der Arbeitslosen angenommen, einmal, weil sie ganz besonders unter den Folgen der Arbeitslosigkeit leiden, zum andern, weil für sie der Mangel weitreichender statistischer Unterlagen weniger ins Gewicht fällt, da selbst ein Mißerfolg für sie nicht so bedeutend wäre, wie das Fiasko einer Reichs- oder staatlichen Versicherung. Aus den Einrichtungen der Gemeinden aber könnte das für das Reich notwendige Erfahrungsmaterial allmählich erwachsen.

III. Abschnitt.

Wie kann die Arbeitslosigkeit am wirksamsten bekämpft werden?

1. Die Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im allgemeinen.

Haben wir soeben die Frage beantwortet, durch wen der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit heute am wirksamsten geführt werden kann, so harrt jetzt in dem dritten Abschnitt unserer Arbeit eine neue Frage ihrer Lösung: Wie kann die Arbeitslosigkeit am wirksamsten bekämpft werden?

Hier, wo die Tätigkeit der Gemeinden beurteilt werden soll, kommen, wie schon oben erwähnt, drei Wege in Betracht: Arbeitsnachweis, Notstandsarbeiten und Arbeitslosenversicherung. Um jedoch ein vollständiges Bild zu geben, scheint es angebracht, zunächst im allgemeinen die Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einer Besprechung zu unterziehen.

„Der Grundgedanke der geltenden Wirtschaftsordnung ist", führt Leo[1]) aus, „daß das einzelne Individuum, sei es allein, oder durch genossenschaftlichen Zusammenschluß, zunächst sich selbst zu helfen hat und daß der Staat nur insoweit eingreifen soll, als die Selbsthilfe bei normalen Anforderungen nicht imstande ist, von sich aus diesen Interessen Rechnung zu tragen. Auf unser Problem angewandt heißt das, daß auch in der Bekämpfung der Folgen der Arbeitslosigkeit die Selbsthilfe an erster Stelle zu stehen hat und daß nur, soweit diese nicht ausreicht, im öffentlichen Interesse die öffentlichen Körperschaften die Aufgabe haben, einzugreifen."

---

[1]) Regierungsrat Dr. Victor Leo: „Die Grundprobleme der Arbeitslosenversicherung" in der Ztschr. f. d. ges. Versicherungswissenschaft. S. 683 ff.

Daß die Arbeiter sich gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit auf dem Wege der individuellen oder der organisierten Selbsthilfe allein nicht schützen können, ist nun zweifellos. Zwar haben die Arbeiterorganisationen sich regelmäßig die Unterstützung ihrer arbeitslosen Mitglieder zur Aufgabe gemacht und auf diesem Gebiet auch Vortreffliches geleistet. Ebenso entfalten die Verbände kaufmännischer und technischer Angestellten eine segensreiche Tätigkeit. Zu beachten bleibt jedoch, daß für die Arbeitslosenunterstützung innerhalb der Arbeiterorganisationen vielfach nicht sowohl der individuelle Wert entscheidet, den diese für den Arbeitslosen hat, als vielmehr der Wert, der ihr hinsichtlich der Aufrechterhaltung der bereits errungenen Arbeitsbedingungen für die gesamte Arbeiterschaft innewohnt, dadurch, daß sie die Arbeitslosen abhält, die Lohnsätze usw. der in Arbeit stehenden Arbeiterschaft zu unterbieten.[2]) Es ist ferner zu beachten, daß die Prozentziffer der organisierten Arbeiter in allen Ländern eine verhältnismäßig geringe ist, so daß der Weg der Selbsthilfe meist nur für einen begrenzten Kreis der Arbeiter durchzuführen ist, während der überwiegende Teil der Arbeiterschaft unberücksichtigt bleibt.[3]) Wenn daher nicht noch auf andere Weise Abhilfe geschaffen wird, so fällt der größte Teil der Arbeitslosen unweigerlich der Armenpflege zur Last. Die Armenunterstützung ist jedoch naturgemäß nur eine geringfügige und gerade ausreichend, um die Arbeiter und ihre Familien von dem Schlimmsten zu bewahren. Dabei wohnt ihr stets der Charakter eines Almosens inne, wie sie auch den Verlust einer Reihe von Staatsbürger- und Ehrenrechten zur Folge hat

Dreierlei Maßregeln stehen nun zu Gebote, um der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken: Vorbeugung, Bekämpfung und Fürsorge.

Was kommen zunächst für Vorbeugungsmaßregeln in Frage? In der Literatur werden als solche hauptsächlich genannt: die Wirtschaftspolitik eines Landes, die Regelung der Produktion und die Organisation seiner Industrie. Den Trusts, Syndikaten und Kartellen der Unternehmer ist es, so manches man ihnen auch sonst vorwerfen mag, vielfach

---

[2]) Herkner: Die Arbeiterfrage 1905 S. 492.

[3]) Herkner a. a. O. S. 503.

gelungen, der planlosen Ueberproduktion zu steuern, und damit gegen die Arbeitslosigkeit zu wirken. Weiterhin sucht man durch Regelung der Arbeitszeit, vor allem durch planmäßige Verteilung öffentlicher Arbeiten in die Zeiten mit mangelnder Arbeitsgelegenheit insbesondere die beschäftigungsärmere Winterzeit (Arbeitsverschiebung) dem Entstehen weit verbreiteter Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Staat und Gemeinde haben hier ein reiches Feld zu sozialpolitischer Betätigung.

Nicht minder läßt sich der allgemeinen Arbeitslosigkeit steuern, wenn die Unternehmer Ueberstunden vermeiden, um die Produktion gleichmäßiger zu gestalten, und anstatt bei schlechter Konjunktur Arbeiter zu entlassen, eine Verkürzung der täglichen Arbeitszeit eintreten lassen. Von großer Bedeutung ist auch die Hebung der Volksschulbildung, die den Bildungsgrad der Arbeiter erhöht und sie dadurch für viele Arbeiten besser qualifiziert; ferner die Regelung des Kündigungswesens, des Lehrlingszugangs u. a. m.

Wirksamer als die Vorbeugung ist die gründliche Beseitigung der Arbeitslosigkeit mit allen ihren für den einzelnen und für die Gesellschaft so unheilvollen Folgen. Sie geschieht durch Beschaffung von Arbeit, sei es durch Vermittlung von vorhandener oder durch Schaffung neuer Arbeitsgelegenheit. Für die Vermittlung vorhandener Arbeitsgelegenheit ist die Organisation des Arbeitsnachweises eine entscheidende Maßregel. Während an einzelnen Orten, besonders in den größeren Industriemittelpunkten, die Arbeitslosen oft nach Hunderten und Tausenden darben, kann an anderen vielleicht gar nicht weit entfernten Orten sich ein Mangel an Arbeitskräften bemerkbar machen. Wird dem Arbeiter die Möglichkeit gegeben, sich über derartige offene Stellen jederzeit zu unterrichten, so wird für ihn die Wahrscheinlichkeit, Arbeit zu erhalten, in hohem Maße gesteigert und es kann auf diese Weise gar mancher Not gesteuert werden. Da aber selbst der ideal eingerichtete Nachweis Arbeitsgelegenheit nur insoweit vermitteln kann, als solche wirklich in dem Lande vorhanden ist, tritt das Problem der Schaffung besonderer Arbeitsgelegenheit auf. Durch Staat und Gemeinde ist sie stets nur in beschränktem Maße möglich.

Von Einrichtungen, die zweifellos in ihrem Teile mit dazu beitragen, die Arbeitslosennot zu lindern, sind hier die Arbeiterkolonien zu nennen. Sie verfolgen den Zweck, arbeitsfähigen und arbeitswilligen Personen, die keine Beschäftigung finden können, Obdach und Verpflegung gegen angemessene Arbeit zu gewähren. Man sucht darauf hinzuwirken, daß die Leute sich etwas verdienen, indem ihnen ein geringer Tagelohn gewährt wird und sich dadurch zur Selbständigkeit wieder emporzuarbeiten. In Deutschland sind z. Zt. 32 solcher Anstalten eingerichtet. Eine Mustereinrichtung, zugleich die erste Kolonie in Deutschland ist Wilhelmsdorf bei Bielefeld von dem Pastor Dr. von Bodelschwingh, 1882 gegründet und geleitet. 1905 sind von ihm die Kolonien Hoffnungstal, Lobetal und Gnadental bei Rüdnitz (Kreis Oberbarnim) für die Obdach- und Arbeitslosen Berlins gegründet. Sie bieten 410 Leuten Aufnahme. Nur Freiwillige werden aufgenommen ohne Unterschied des religiösen und politischen Bekenntnisses. Hier werden sie in der etwa 450 Morgen großen Landwirtschaft und zur Kultivierung von Oedland beschäftigt. Bisher sind 300 Morgen Oedland in Obst- und Gemüsegärten von den Obdachlosen verwandelt.

Neuerdings sind die Friedrichswiller Anstalten bei Reppen von dem unlängst verstorbenen Rittergutsbesitzer v. Kaphengst-Kohlow gegründet worden. Aus ihren Leitsätzen entnehmen wir folgendes: Hier sollen die Arbeitslosen der Großstädte bei der Urbarmachung des deutschen Moor- und Oedlandes beschäftigt werden. Nicht den schon Heruntergekommenen, sondern den Arbeitsfähigen, durch Saisonarbeit und Krisen arbeitslos Gewordenen soll durch lohnende Beschäftigung Gelegenheit zur gesunden Lebenshaltung geboten werden. Die beträchtlichen Mittel, die bisher von Behörden, Gemeinden, Gewerkschaften, Wohltätigkeitsvereinen und Privatpersonen zur Unterstützung Arbeitsloser und deren Angehörigen unproduktiv ausgegeben worden sind, sollen nutzbringend angelegt werden. Der Industrie und dem Gewerbe soll die notwendige Reservearmee arbeitsfähig erhalten, der Landwirtschaft neues Gebiet erschlossen werden.

Als Ergänzung zu diesen Kolonien sind Naturalverpflegungsstationen anzusehen. Sie gewähren mittellosen Wan-

derern gegen Arbeitsleistung Unterkommen und Verpflegung für eine Nacht und einen halben Tag.

Ein wesentliches Glied in den Maßnahmen zur Abschwächung der Folgen der Arbeitslosigkeit sind die sog. Notstandsarbeiten geworden. Sie sind bei den Arbeitslosen wenig beliebt, außerdem teuer und unwirtschaftlich.

Zwischen den vorbeugenden und den einschränkenden Maßnahmen liegen die Maßnahmen der Fürsorge, welche „den Arbeitslosen vor den schlimmsten Folgen der Arbeitslosigkeit, der Verschlechterung seiner Lebenshaltung, dem Herabsinken in die Armenpflege, vor Obdachlosigkeit und Bettelei bewahren", kurz, seine Not lindern sollen: die Arbeitslosenunterstützung und die Arbeitslosenversicherung. Während die Unterstützung dem Umfange der jeweilig auftretenden Not angepaßt ist, entsprechend den vorhandenen Mitteln, handelt es sich bei der Versicherung nach der Definition von Manes um auf Gegenseitigkeit beruhende, wirtschaftliche Veranstaltungen zwecks Deckung zufälligen schätzbaren Vermögensbedarfs. Bei einer Arbeitslosenversicherung muß also der Bedarf ein zufälliger sein, die willkürliche Herbeiführung des Versicherungsfalls durch den Versicherungsnehmer muß möglichst ausgeschlossen sein. Der Bedarf muß vereinzelt auftreten, die Leistung der Versicherung muß auf dem Grundsatze der Entgeltlichkeit beruhen, jeder Versicherte muß einen Rechtsanspruch auf die festgesetzten Leistungen haben. Um eine wirkliche Versicherung gegen Arbeitslosigkeit bei der durch Leistung und Gegenleistung ein Rechtsverhältnis begründet würde, wie dies sonst bei den Versicherungen der Fall ist, handelt es sich zur Zeit in keinem Falle. Es werden hier, noch deutlicher als dies Rosin für die Kranken-, Unfall- und Invaliditătskasseneinrichtungen gezeigt hat, zwei voneinander unabhängige, selbständige Rechtsgeschäfte vermischt: Die Beitragszahlungspflicht der belasteten und die Fürsorgepflicht anderer Kreise, der Gemeinden, des Staats, der Arbeitgeber. Das Wort „Arbeitslosenversicherung" wird heute überall fälschlich auch da gebraucht, wo man nur eine Arbeitslosenunterstützung im Sinne hat.

Eine Einrichtung wirtschaftlicher Vorsorge zur Deckung eines zukünftigen Bedürfnisses ist ebenso wie die Versicherung das Sparen; nur ist der Sparer für sich selbst, er

genießt nicht den Vorteil, welchen der Versicherte durch die gegenseitige Hilfeleistung der organisierten Vielheit aller Versicherten hat. Der Versicherte kann nicht über die eintretende Kapitalansammlung beliebig verfügen, während der Sparer jederzeit sein Guthaben abheben und es beliebig verwenden kann.

Wir wollen hier kurz bei dem Sparzwang verweilen. Verschiedene Unternehmer verpflichten die von ihnen beschäftigten Arbeiter zu Sparrücklagen, die gesperrt und von ihnen höher als üblich verzinst werden. Beim Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis und auch in anderen Fällen werden sie ausgezahlt und besitzen dann die Funktion einer Arbeitslosenversicherung. Schanz will solchen Sparzwang verallgemeinert und reichsgesetzlich eingeführt haben. Er hat im Jahre 1895 eine zwangsweise Arbeitslosenversicherung mit Sparzwang in Vorschlag gebracht und 1897 noch etwas vervollkommnet, wonach alle diejenigen, welche gemäß § 1 des Krankenversicherungsgesetzes der Versicherungspflicht unterliegen, gesetzlich gezwungen werden sollen, wöchentlich neben ihrem Krankenkassenbeitrag wenigstens 20 Pfg. sich vom Lohn abziehen zu lassen, welcher Betrag der Sparkasse zugeführt wird. Diese Sparkassenbeiträge bleiben gesperrt, die angesammelte Summe kann nur in bestimmten mäßigen Wochengeldern nach eingetretener Arbeitslosigkeit zurückgezogen werden. Hat das Guthaben die Summe von 100 Mk. erreicht, so hört für den die 100 Mk. übersteigenden Betrag die Sperrung auf; es soll also jeder individuell für den Fall der Arbeitlosigkeit vorsorgen. Die Verschuldungsfrage wird dann gar nicht weiter untersucht, sondern der Arbeiter hat in jedem Fall ein Anrecht auf sein Guthaben.

2. Die von den Gemeinden bisher angewendeten Maßnahmen.

a) Vermittlung vorhandener Arbeit durch den Arbeitsnachweis.

Nachdem wir die Maßnahmen zur Bekämpfung im allgemeinen kennen gelernt haben, wenden wir uns nunmehr der Besprechung der Mittel zu, welche bisher im besonderen von den Gemeinden angewendet worden sind. In repressiver, zum Teil allerdings auch in präventiver Hinsicht

tritt zunächst der Arbeitsnachweis[4]) in den Vordergrund. Seine Aufgabe ist es, alles vorhandene Angebot und alle vorhandene Nachfrage nach Arbeit möglichst zusammenzubringen, damit nicht selbst bei vorhandener Arbeitsgelegenheit Arbeitslosigkeit entsteht. Es dient also der Arbeitsnachweis einmal zur direkten Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Daneben bildet er aber auch, insofern er das Nichtvorhandensein von Arbeit zu bestätigen hat, die Voraussetzung des Eintritts der Arbeitslosenunterstützung oder -Versicherung und durch seine fortgesetzte Benutzung während der Dauer der Arbeitslosigkeit zugleich das notwendige Kontrollmittel für die Fortgewährung der letzteren. Eine Unterstützung wird man vernunftgemäß nur zahlen, wenn der Arbeitsnachweis keine Arbeit vermitteln kann, und man wird damit aufhören, sobald eine passende Arbeitsgelegenheit vorhanden ist. Je vollständiger und wirksamer die Arbeitsnachweiseinrichtungen sind, je ständiger und zuverlässiger die Tätigkeit der Arbeitsnachweise der verschiedenen Berufe und Landesteile ineinander greift, desto mehr verengt sich der tatsächliche Aufgabenkreis der angestrebten Arbeitslosenversicherung, und desto mehr wird deren Durchführbarkeit gesichert. So sind Arbeitslosenversicherung und Arbeitsnachweis unlöslich miteinander verknüpft.

Die Arbeitsvermittlung geschieht zur Zeit auf die verschiedenste Weise und von den verschiedensten Stellen aus.

Die Vermittlung durch Annoncieren in der Presse, die gewerbsmäßige Stellenvermittlung und die Arbeitsvermittlung durch gemeinnützige Vereine und Anstalten, wie z. B. für mittellose Wandernde, für entlassene Sträflinge usw. mag nur kurz Erwähnung finden. Letztere haben, abgesehen von einigen Ausnahmen, vielfach nur Bedeutung für bestimmte räumlich begrenzte Bezirke oder auch zum Teil nur für einen auf einem niedrigen Niveau stehenden Teil der Arbeiterklasse. Das Annoncieren reicht nur für verhält-

[4]) Vgl. die bestehenden Einrichtungen zur Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit im Deutschen Reich und im Ausland, Teil II: Der Stand der gemeinnützigen Arbeitsvermittlung. 1906. Ferner Herkner: Die Arbeiterfrage, Adler und v. Schanz, Art. „Arbeitsnachweis" im Handwörterb. d. Staatswiss. und Wörterb. d. Volkswirtsch. 3. Aufl.

nismäßig wenige Fälle aus, ist außerdem für die große Masse der einfachen Arbeiter mit großen Unkosten verknüpft und bei der Masse der Auftretenden zweckwidrig. Von den Arbeitgebern wird es meist als lästig empfunden. Der gewerbsmäßigen Stellenvermittlung kommt zwar dem Umfange nach eine ganz erhebliche Bedeutung zu (jährlich rund eine Million Stellenbesetzungen), im übrigen jedoch wird sie vom Standpunkt der Arbeiterinteressen aus nur als ein notwendiges Uebel angesehen werden können. In Verfolg des Stellenvermittlungsgesetzes (RG. vom 2. Juli 1910), das sich gegen die bestehenden Mißstände, insbesondere gegen die übermäßig hohen Gebühren wendet, ist ein bedeutender Rückgang im Stellenvermittlergewerbe in den letzten Jahren bereits zu bemerken.

Demgegenüber wird die Arbeitsvermittlung als ein Fortschritt anzusehen sein, wie sie die berufsgenossenschaftlichen Organisationen zum größten Teil für ihre Mitglieder eingerichtet haben. Jeder Arbeiter ist ohne weiteres in der Lage, seiner Vereinsleitung Kenntnis von offenen Stellen in dem Geschäfte zu geben, in dem er arbeitet. Die Organisationen sind daher über den Stand des Arbeitsmarktes meist genau unterrichtet und können ihren arbeitslosen Mitgliedern bei Zuweisung von Arbeit hilfreich und tatkräftig und unentgeltlich an die Hand gehen. Allerdings bestehen keineswegs für alle Arbeitergruppen derartige Verbände; Nichtmitgliedern der gewerkschaftlichen Vereinigungen kommt diese Einrichtung überhaupt nicht zugute, endlich wird der Einfluß, den die Gewerkschaften hierdurch auf die Gestaltung des Arbeitsmarktes gewinnen, vielfach als Machtfaktor bei der Festsetzung der Bedingungen des Arbeitsvertrages ausgenutzt, er dient als Kampfmittel im Kampfe gegen die Arbeitgeber und stößt daher begreiflicherweise zum Teil auf erbitterten Widerstand bei letzteren, die ihrerseits danach trachten, die Arbeitsvermittlung in die Hand zu bekommen.

In der Hand der Arbeitgeber wird der Arbeitsnachweis nun aber gleichfalls zur Stärkung der eigenen Stellung benutzt. Besonders durch das Verlangen nach Vorlage des Entlassungsscheines des letzten Arbeitgebers wird hier der Arbeitsnachweis zu einem unangenehm empfundenen Kontrollmittel über die Arbeiter. Den bei Arbeiterbewegungen, Streiks usw. beteiligt gewesenen Arbeitern wird die Anstel-

lung in den Betrieben der Arbeitgeberorganisationen gegebenenfalls rundweg versagt. Es ist offenbar, daß die Ergebnisse dieser Art von Arbeitsvermittlung unter dem gegenseitigen Kampf der Arbeitgeber und Arbeitnehmer leiden müssen, die beide grundsätzlich für sich das Recht der Arbeitsvermittlung in Anspruch nehmen. An sich sind die Vermittlungsergebnisse der Arbeitgeberorganisationen bei weitem die bedeutenderen (die jährliche Zahl ist auf 1 Million zu beziffern), wie ja auch den kapitalkräftigen Arbeitgebern eher die Möglichkeit gegeben ist, einen Druck auf die Benutzung ihrer Einrichtungen auszuüben, während die Arbeitsnachweise der Arbeiterorganisationen (ca. 300 000 vermittelte Stellen) den Nachteil haben, daß gerade in Zeiten sinkender Konjunktur, also dann, wenn die Arbeiter des Arbeitsnachweises am dringendsten bedürfen, die Arbeitgeber die gewerkschaftlichen Arbeitsnachweise völlig bei Seite schieben können, weil sie dann ohne Schwierigkeiten auch anderwärts ihren Bedarf an Arbeitskräften zu decken vermögen. Hier hindert also schon die gegenseitige Rivalität, daß diese Art von Arbeitsnachweisen zu wirklich entscheidender Bedeutung gelangt.

Von dem Verdachte einseitiger Interessenwahrnehmung geschützt sind die sog. paritätischen Facharbeitsnachweise. Da nämlich, wo die Organisation beider Parteien zu gemeinschaftlichen Vereinbarungen bezüglich der Regelung der Arbeitsbedingungen sich verständigt haben, wo es zu Tarifgemeinschaften gekommen ist, lag es vielfach nahe, auch den Arbeitsnachweis in gleicher Weise zu regeln. Die Vorteile, die sich aus solchen Veranstaltungen auch für die Arbeiter ergeben, liegen auf der Hand. Voraussetzung für diese paritätischen Nachweise sind starke und möglichst weit ausgedehnte Organisationen, sowohl auf Arbeitnehmer-, wie Arbeitgeberseite, sowie geordnete Verhältnisse zueinander. Diese bestehen jedoch bis jetzt nur bei vereinzelten Berufszweigen, vor allem im Buchdruckgewerbe; daher ist auch die Wirksamkeit dieser Arbeitsnachweise zunächst eine ziemlich beschränkte und wird es auch für absehbare Zeit bleiben.

Die zuletzt genannten verschiedenen privaten Veranstaltungen der Arbeitsvermittlung tragen in ihrer Gesamtheit zweifellos in weitestem Maße dazu bei, die Arbeitslosigkeit zu vermindern. Doch haben sie durchweg den Nachteil,

daß sie auf die einseitigen Interessen bestimmter Arbeitszweige zugeschnitten sind, daß sie zum Teil die Zugehörigkeit zu gewissen Verbänden zur Voraussetzung haben und daß sie daher auch nicht in planmäßiger Weise der gesamten Arbeiterklasse als solcher zum Nutzen gereichen können. Dies wird nur dann möglich sein, wenn die Organisation des Arbeitsnachweises behördlicherseits in die Hand genommen bezw. unterstützt wird, wenn überall allgemeine öffentliche Arbeitsnachweisbüros errichtet werden, die sämtlichen Arbeitern — nicht nur den ungelernten unständigen, sondern auch den gelernten — offenstehen und wenn Maßnahmen getroffen werden, daß diese Einrichtungen dann wieder unter sich zu gemeinsamem Wirken in Verbindung treten können.[5])

An kräftigen Ansätzen nach dieser Richtung fehlt es erfreulicherweise nicht, und zwar sind es, abgesehen von nicht allzu zahlreichen Nachweisen der Landwirtschaftskammern und mehrerer Kreise, die Gemeinden gewesen, die ihre Schaffung oder, wenn ein Verein ihr Träger ist, ihre Unterhaltung ganz oder teilweise übernahmen. Dienen sie doch gleichzeitig ihren eigenen Interessen, wenn sie den Arbeitsuchenden das Auffinden einer passenden Stelle erleichtern, indem sie auf diese Weise verhüten, daß der Arbeitslose der eigenen Armenverwaltung zur Last fällt.

Eine Beteiligung der Gemeinden an der Verwaltung von Arbeitsnachweisen finden wir zuerst in der Schweiz, wo in den Jahren 1887—1889 in St. Gallen, Bern und Basel, im Jahre 1891 in Schaffhausen Arbeitsnachweisanstalten teils als reine kommunale Anstalten, teils unter Mitwirkung der Gemeinden ins Leben gerufen wurden. Die dort gegebene Anregung pflanzte sich sehr bald fort. Es folgte 1894 Eßlingen, dann Stuttgart, wo die Anregungen des Gewerbegerichtsvorsitzenden Lautenschlager besonders verdienstvoll waren. Ueberhaupt ist Süddeutschland hier führend gewesen. Mehrfach ist ein reichsgesetzlicher Zwang zur Einrichtung von Arbeitsnachweisen in den Gemeinden gefordert worden, der sich aber bisher nicht verwirklicht hat. Dagegen haben es die Regierungen mehrerer Bundesstaaten, namentlich Preußens, den Gemeinden mit mehr als 10 000

[5]) Dr. Richard Freund: Der paritätische Arbeitsnachweis. Soziale Praxis 1903, 04 S. 1169 ff.

Einwohnern zur Pflicht gemacht, nach Bedürfnis solche Nachweise zu errichten. Heute sind in Süddeutschland die öffentlichen, von den Gemeinden unterhaltenen Arbeitsnachweise schon die herrschende Form der Arbeitsvermittlung, die sich durchgehend bewährt und die gewerbsmäßige Stellenvermittlung in den Hintergrund gedrängt hat. Die Arbeitsnachweise in den großen Städten, wie u. a. in München, Stuttgart, Straßburg, haben einen großen Aufschwung genommen. Aber auch in Preußen weisen die kommunalen Nachweise günstige Resultate auf. 1880 gab es hier solche Nachweise 3, 1890 29, 1900 183, 1911 266. Die Gesamtzahl der im Deutschen Reiche bestehenden Arbeitsnachweise belief sich 1911 auf 475.

Die wohltätige Wirkung der Nachweise empfinden auch die Gemeinden selbst in ihren Betrieben. So wird aus München berichtet, daß die Entlassung von städtischen Arbeitern nur in den seltensten Fällen notwendig wird, weil das Arbeitsamt nicht in der Lage ist, den in einem Betrieb entbehrlich gewordenen Arbeiter in einem anderen städtischen Betriebe unterzubringen. In ähnlicher Weise wird es auch in den Betrieben der privaten Unternehmen möglich sein, die Arbeiter ihrem eigentlichen Beruf, in dem sie am leistungsfähigsten sind, zu erhalten, während heute oft der Wechsel des Berufs nötig wird, weil dem Arbeiter nicht bekannt wird, daß in einem anderen Betriebe ein Platz für ihn offensteht oder neu geschaffen werden kann. Umgekehrt kann ein guter Arbeitsnachweis auch Arbeiter von ungeeigneten Stellen an geeignetere bringen. Der Arbeitsnachweis ist auch bestimmt, bei der Berufswahl mitzuwirken, so auf dem Wege der Lehrlingsvermittlung für das Handwerk. In einzelnen Gemeinden ist den Arbeitsnachweisen auch die Aufgabe übertragen worden, bei der Ausführung von Notstandsarbeiten mitzuwirken. Ständig ist mit manchem öffentlichen Nachweis eine Schreibstube verbunden, in der die Arbeitslosen, während sie auf Arbeit warten, Schreibarbeiten gegen Entgelt ausführen können. Auch finden wir noch andere soziale Einrichtungen, wie Wohnungsnachweis, Rechtsauskunftsstellen, Naturalverpflegungsstellen usw.

Die Form, in der der Arbeitsnachweis geregelt ist, ist eine mannigfaltige. In einer Reihe von Städten hat man den unmittelbaren öffentlichen Nachweis vermieden und

unterstützt die Nachweise gemeinnütziger Vereine mit Kommunalmitteln, wobei man zum Teil günstige Erfahrungen gemacht hat. Die Leitung hat entweder der Vorstand des betreffenden gemeinnützigen Vereins, oder aber in jüngster Zeit sehr häufig ein für diesen Zweck besonders gegründeter Verband, in dem möglichst alle ansässigen Vereine und Vertretungen der Arbeitgeber und die der Arbeitnehmer vertreten sind. Von den 1911 in Preußen bestehenden 266 Arbeitsnachweisen waren etwas über 100 kommunale, bürokratische, etwa 50 kommunale, paritätische, der Rest kommunal unterstützte. Den größten Rückgang zeigen seit dem Erscheinen der amtlichen Denkschrift von 1906 die bürokratisch verwalteten Arbeitsnachweise; sie haben im Großen und Ganzen versagt. Zur Zeit weisen der Zahl der vermittelten Stellen nach die Vereins- oder Verbandsarbeitsnachweise die größten Leistungen auf. Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß einerseits unter den zuletzt angeführten Vereinsarbeitsnachweisen verschiedene schon längere Zeit bestehende und erprobte Vereine bezw. Verbände sich befinden, wie z. B. der 1883 gegründete Berliner Zentralverein und der Kölner Verband mit allein beinahe 100 000 Arbeitsvermittlungen im Jahr, und daß andererseits die gemeindlichen Arbeitsnachweise zunächst noch vielfach mit dem Mißtrauen zu kämpfen haben, das sowohl von Arbeitgeber- wie von Arbeitnehmerseite allen derartigen behördlichen Einrichtungen entgegengebracht zu werden pflegt. Die Zeit drängt aber mehr und mehr zur Errichtung von kommunalen Anstalten, eine Entwicklung, die in Preußen jetzt das rheinisch-westfälische Industriegebiet ergreift. Wichtig ist für den Arbeitsnachweis das Vertrauen der Interessenten, d. h. der Arbeiter und der Arbeitgeber. Daher empfiehlt es sich, diese bei der Verwaltung heranzuziehen. Man tut dies in der Weise, daß man dem Nachweis ein Kuratorium gibt, welches unter der Leitung eines unparteiischen Vorsitzenden aus Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in gleicher Zahl zusammengesetzt ist. Diese Form ist vorwiegend üblich für die sog. Facharbeitsnachweise, die nur die Arbeiter eines bestimmten Gewerbes vermitteln. Hier werden auch die Verwaltungsbeamten mitunter aus den Kreisen der Arbeitgeber und Arbeiter gewählt, und zwar wird zur gleichmäßigen Wahrung der Interessen dieser beiden Partei-

en die Verwaltung gleichzeitig durch einen Arbeitgeber und einen Arbeiter ausgeübt. Die Selbständigkeit der Fachsarbeitsnachweise geht mitunter soweit, daß die Kommune ihnen bloß die notwendigen Räume, mitunter gegen Bezahlung eines Mietszinses überläßt. Damit ist wenigstens die Konzentrierung der Nachweise an einer Stelle und eine gewisse Oeffentlichkeit, meist auch ein Zusammenarbeiten der in einem Gebäude befindlichen Nachweise gewonnen. Notwendigerweise muß der Nachweis sowohl das Vertrauen der Arbeitgeber als auch der Arbeiter haben, weil sonst Umgehungen und Bekämpfung des Arbeitsnachweises von der einen Seite an der Tagesordnung sind. An vielen Orten hat der kommunale Nachweis noch eine bürokratische Gestalt, d. h. die Verwaltung wird lediglich von Beamten wahrgenommen. In diesen Fällen findet sich dann der Arbeitsnachweis besonders häufig mit dem Einwohnermeldeamt oder dem Polizeibüro verbunden; die Erfolge sind aber bei dieser Einrichtung, wie schon erwähnt, durchweg gering. Mitunter läßt sich diese Form nicht vermeiden, wenn nämlich das Interesse der beteiligten Kreise noch nicht geweckt und das Aufsuchen von Arbeit durch Umschauen, durch die Presse oder durch gewerbliche Stellenvermittler zu tief eingewurzelt und zu weit verbreitet ist. Sonst wird man aber eine paritätische Zusammensetzung der Leitung des Nachweises vorziehen müssen.

In kommunalen Kreisen Groß-Berlins trägt man sich zur Zeit mit dem Gedanken, einen Arbeitsnachweis einzurichten, der alle Groß-Berliner Gemeinden umfassen soll. Eine Einrichtung dieser Art würde an Größe und umfassender Zentralisation die augenblicklich bestehenden Arbeitsnachweise in allen Teilen Deutschlands bei weitem übertreffen. Und sie könnte eine segensreiche Arbeit leisten und die vielen, heute zutage tretenden Mängel des Stellennachweises wirksam bekämpfen. Es handelt sich dabei um ein Unternehmen, das mit ungeheuren Schwierigkeiten zu kämpfen haben wird, ein Unternehmen, das einer bis ins kleinste durchgearbeiteten Organisation bedarf, wenn es den vielen Tausenden von Arbeitslosen des Riesenkomplexes Groß-Berlin ein wirklicher Helfer sein will.

Die von den Städten errichteten öffentlichen Arbeitsnachweise haben zweifellos den Vorteil, daß bei ihnen die

Gefahr einseitiger Interessenwahrnehmung von vornherein ausgeschlossen ist. Ferner beschränken sie ihre Tätigkeit nicht auf einzelne Berufszweige, vielmehr kommen die Vorteile dieser Einrichtung gleichmäßig allen Arbeitsuchenden zugute, gleichgültig, ob sie bestimmten Verbänden angehören oder nicht. Schließlich genießen die von den Gemeinden organisierten Arbeitsnachweise den nicht zu unterschätzenden Vorteil, daß ihnen zur Erreichung ihrer Zwecke jederzeit der amtliche Apparat der städtischen Verwaltung zur Verfügung steht.

Damit nun alle diese Veranstaltungen wirkliche Erfolge aufweisen können, ist es erforderlich, daß der Arbeitsnachweis einer Stadt nicht in einer großen Zahl von Vermittlungsstellen zersplittert, sondern zentralisiert, am besten in einem städtischen Arbeitsamt vereinigt ist. Weiter aber ist es nötig, daß die einzelnen kommunalen oder kommunal unterstützten Arbeitsnachweise, da die örtliche Ausgleichung von Angebot und Nachfrage, namentlich bei kleineren Städten, viel zu schwach ist, entsprechend der Entwicklung unseres Verkehrswesens miteinander in Provinzial- oder Landesverbände zusammengeschlossen werden, wodurch die Aufgabe der Arbeitsvermittlung um vieles besser gelöst werden kann. Eine solche Zentralisierung des Arbeitsnachweises ist zuerst 1895 in Württemberg erfolgt, dem sehr bald auch andere Bundesstaaten folgten. Nach Wolff[6]) gab es 1911 in Deutschland 14 solcher Arbeitsnachweisverbände. In Preußen ist der älteste Verband 1897 für den Regierungsbezirk Düsseldorf gegründet. Zu nennen sind ferner noch der Liegnitzer, der Westfälische und der mitteldeutsche in Frankfurt a. M. 1901 ist der von der Regierung subventionierte Verband märkischer Arbeitsnachweise hinzugekommen, der erfreuliche Resultate aufzuweisen hat.[7]) Eine ganz Deutschland umfassende Organisation ist der im Februar 1898 gegründete nationale „Verband deutscher Arbeits-

[6]) Helmuth Wolff: Der Ausbau des Arbeitsnachweises in Conrads Jahrbüchern 3. Folge Bd. 41 S. 468.

[7]) Am 1. März 1913 ist in Zehlendorf ein öffentlicher Arbeitsnachweis errichtet worden, der dem Verbande märkischer Arbeitsnachweise in Berlin angehört. Maßgebend für die Errichtung war für die Gemeindeverwaltung sowohl die soziale Bedeutung eines öffentlichen Arbeitsnachweises, als auch das Bestreben, die Gemeinde selbständig von der Großstadt zu machen.

nachweise" — bis 1910 waren ihm 200 öffentliche Arbeitsnachweise beigetreten — der die bisherigen provinzialen und Landesverbände zu zentralisieren und damit zu höherer Wirksamkeit zu bringen sucht. An der Stellenvermittlung selbst beteiligt er sich nicht. Die Hauptzwecke des Verbandes betreffen namentlich: die Förderung des Austausches von Erfahrungen der einzelnen Arbeitsnachweise; die Aufstellung einer laufenden Statistik; die Einwirkung auf Errichtung von Arbeitsnachweisen und kleineren Vereinigungen von Angebot und Nachfrage; die Vermittlung des Verkehrs nach außen; die Veranstaltung von Konferenzen, auf denen die den Arbeitsnachweis betreffenden Fragen sowie Fragen aus verwandten Gebieten zur Erörterung kommen sollen. Er hat ein eigenes Organ in der von Prof. Jastrow herausgegebenen Monatsschrift „Der Arbeitsmarkt".

Gelingt es den Bestrebungen der Regierungen, eine möglichst einheitliche Organisation des städtischen Arbeitsnachweises durchzusetzen, wird das Netz des öffentlichen Arbeitsnachweises auch in den norddeutschen Staaten immer enger gezogen und werden weitere Gebiete der Volkswirtschaft in dasselbe einbezogen, wird vor allem das gemeinsame Zusammenwirken und die Zentralisation der verschiedenen lokalen Einrichtungen in energischerer Weise gefördert, dann unterliegt es keinem Zweifel, daß die von privater Seite gepflegten Arbeitsnachweise von selbst mehr und mehr an Bedeutung verlieren, und daß sie langsam und sicher verschwinden werden. Mag diese Entwicklung je nach dem Verständnisse, das die städtischen Gemeinwesen den ihnen obliegenden sozialen Aufgaben entgegenbringen, eine längere oder kürzere sein, jedenfalls gehört die Zukunft dem öffentlichen paritätisch verwalteten Arbeitsnachweis.

Wie die Erfolge der letzten Jahre lehren, ist das anfängliche Mißtrauen der Arbeiter gegen diese städtischen Einrichtungen schon erheblich im Schwinden begriffen. Selbst die Sozialdemokratie hat unter gewissen Vorbehalten, die hauptsächlich nach der Richtung einer paritätischen Verwaltung der kommunalen Arbeitsnachweise abzielen, die Benutzung dieser Einrichtungen ihren Angehörigen freigestellt.

Weniger günstig ist die Haltung der Arbeitgeber. Wie v. Schanz[8]) berichtet, haben noch im Jahre 1909 in Mün-

[8]) Art. Arbeitsnachweis im Wörterbuch der Volkswirtschaft Bd. I S. 219.

chen von 18 Arbeitgeberorganisationen 15 erklärt, unter keinen Umständen ihren eigenen Arbeitsnachweis aufgeben zu wollen. Die Unternehmer wollen den Arbeitsnachweis schon deshalb in der Hand behalten, weil sie darin ein Druckmittel gegen mißliebige Arbeiter besitzen. Von sachlichen Einwendungen ist am schwerwiegendsten der, daß die allgemeinen öffentlichen Arbeitsnachweise zur Vermittlung gelernter Arbeiter weniger geeignet seien. Demgegenüber bestätigt die neuere Erfahrung, daß auch für die Vermittlung gelernter Arbeiter der öffentliche Arbeitsnachweis immer mehr an Boden gewinnt. Im Jahre 1908/1909 wurden bei den dem Verband deutscher Arbeitsnachweise angehörenden Arbeitsnachweisen gelernte Arbeiter 264 954, ungelernte Arbeiter 249 042 vermittelt.[9]) Ob sich der ablehnende Standpunkt der Arbeitgeber gegen den öffentlichen Arbeitsnachweis auf die Dauer festhalten läßt, mag dahingestellt bleiben. Von großer Bedeutung für die Konzentrierung der Arbeitsvermittlung in den öffentlichen Nachweisen ist es, daß sich ihrer die staatlichen und städtischen Körperschaften grundsätzlich bedienen, und bei Vergebung von Arbeiten auch die privaten Unternehmer dazu verpflichten.

Aber selbst wenn es gelänge, den Widerstand der Arbeitgeber zu brechen, den Arbeitsnachweis zweckentsprechend zu organisieren und zu zentralisieren, so wäre damit doch zweifellos die Arbeitslosennot noch nicht gehoben, weil der Nachweis der Nachfrage nicht mehr Arbeit zu verschaffen vermag, als tatsächlich auf dem Markte vorhanden ist. Für einen mehr oder weniger großen Teil der Arbeitslosen ließe sich entweder überhaupt keine Arbeit oder wenigstens keine solche finden, die man ihnen füglich zumuten könnte. Alle Versuche, den arbeitswilligen Arbeitslosen Arbeit zu schaffen, scheiterten daran, daß gerade dann, wenn die Zahl der Arbeitslosen am größten ist, die Nachfrage nach Arbeit natürlich am geringsten ist.

b) Arbeitsverschiebungen, Notstandsarbeiten, bare Unterstützung.

In diese Lücke, welche der Nachweis vorhandener Arbeit stets wird bestehen lassen müssen, wird zweckmäßig zunächst in

[9]) Jahresbericht des Verbandes deutscher Arbeitsnachweise für 1909.

dem Maße, als dies irgend möglich ist, die Beschaffung neuer Arbeitsgelegenheit eintreten. Privatwirtschaftliche Betriebe kommen hierfür nur ganz ausnahmsweise in Frage, in der Hauptsache sind es Staat und Gemeinde, welche die Möglichkeit besitzen, gewisse Arbeiten in Zeiten vornehmen zu lassen, in denen es an der nötigen Arbeitsgelegenheit mangelt. Für bestimmte Arbeiterklassen ist das fast jeden Winter der Fall. Diese Arbeiten pflegt man als Notstandsarbeiten zu bezeichnen. In der Literatur und Praxis werden zwei Arten von Notstandsarbeiten unterschieden: Notstandsarbeiten im weiteren und im engeren Sinne.

Unter den ersteren versteht man mehr vorbeugende Mittel, nämlich die Verlegung von städtischen Arbeiten, bei denen dies angängig ist, in die Winter- oder stille Geschäftszeit, lediglich zu dem Zwecke, der zu erwartenden Arbeitslosigkeit dadurch zu begegnen, sog. Arbeitsverschiebungen. Sie entsprechen nicht allein den Wünschen und Forderungen der gelernten und qualifizierten Arbeiter am besten, sondern sind auch für das finanzielle Ergebnis der Gemeinden von Vorteil. Bei den Arbeitsverschiebungen wird dem Arbeiter freie Arbeit dargeboten, die es ihm möglich macht, auf Grund freien Arbeitsvertrages zu arbeiten, und bei einer entsprechenden Berücksichtigung der einzelnen Berufe sogar in seinem durch den Vertrag mit dem Arbeitgeber gegebenen Verhältnis in der Zeit der Depression zu verbleiben. Ein fernerer Vorteil liegt in der Herbeiführung einer gleichmäßigen Produktion. Sie läßt sich erreichen, wenn diejenigen Arbeiten, die ohnehin von den Gemeinden regelmäßig ausgeführt werden oder jeweils als unregelmäßige in absehbarer Zeit doch ausgeführt werden würden, mit Rücksicht auf die Arbeitslosigkeit planmäßig verteilt würden, so daß Arbeiten, die nicht an bestimmte Jahreszeiten oder an bestimmte Termine gebunden sind, tunlichst in die stille Geschäftszeit verlegt würden, in denen ein Mangel an Arbeitsgelegenheit zu befürchten ist, so wie manche Arbeiten schneller in Angriff genommen und durchgeführt würden, als dies sonst der Fall sein würde.

Mehr und mehr wird es in den Großstädten besonders Regel, gewisse Arbeiten auf den Winter zu verschieben. Der leitende Gedanke dabei ist der, daß es richtiger sei, durch Arbeitsbeschaffung im eigenen Fache der Arbeitslosen wirt-

schaftlich wertvollere Arbeiten für die Gemeinde wie die Arbeiter leisten zu lassen, als es bei den Notstandsarbeiten im engeren Sinne der Fall ist. Durch zweckmäßige zeitliche Verteilung der in den städtischen Betrieben erforderlichen oder sonstigen Arbeiten kann jenes Ziel wohl erreicht werden. Die bisher angestellten Versuche haben sich als durchaus praktisch durchführbar erwiesen, und auch stellenweise die besten Erfolge gezeitigt. Es ist häufig durch die Arbeitsverschiebung Arbeit in solchem Umfange geschaffen worden, daß der Eintritt einer fühlbaren Arbeitslosigkeit, geschweige eines Notstandes vermieden oder doch die Ausdehnung der Arbeitslosigkeit ganz erheblich verringert wurde.

Bei außergewöhnlichen Notständen, namentlich in Zeiten wirtschaftlichen Niedergangs sind aber auch diese Maßnahmen nicht ausreichend, und die Gemeinden haben in solchem Fall sich veranlaßt gesehen, die Notstandsarbeiten im engeren Sinne bereit zu stellen. Sie haben damit in Deutschland begonnen in den Depressionsjahren 1891 bis 1893, dann in den Jahren 1900 bis 1903 und in den Wintern von 1907 bis 1909 solche eingerichtet.

In Bezug auf die Art dieser Arbeiten sind die städtischen Verwaltungen nur in beschränktem Maße imstande, Arbeit zu vergeben. In erster Linie sind es Erdarbeiten (Anschüttungsarbeiten, Wege-, Straßenbau-, Regulierungsarbeiten, Legen von Kanal- und Wasserleitungen, Ausschachtungen, Gewinnung von Kies und Sand usw.); an zweiter Stelle Steinschlagarbeiten; dann folgen Pflasterungsarbeiten, Mauer-, Abbruchsarbeiten, Straßenreinigungsarbeiten (besonders Schneebeseitigung) und Erdarbeiten wie: Forst-Anpflanzungsarbeiten, Holzhacken, Mattenflechten und schließlich Schreibstubenbeschäftigung.

Die Auffassung, daß es nicht die Pflicht der Städte sein kann, den in ihren Mauern sich aufhaltenden Arbeitslosen schlechthin Arbeit zu gewähren, auf der einen, die wenigstens die Regel bildende Kostspieligkeit der Notstandsarbeiten auf der anderen Seite, hat die Gemeinden veranlaßt, die Beschäftigung bei Notstandsarbeiten an die Erfüllung gewisser Bedingungen zu knüpfen, die im allgemeinen auf der Voraussetzung unverschuldeter Arbeitslosigkeit und vorheriger regelmäßiger Beschäftigung beruhen. — Aehn-

liche Grundsätze wie bei der Gewährung von Armenunterstützung pflegen hier maßgebend zu sein insofern, als eine Anzahl von Gemeinden nur ortsangehörige Personen berücksichtigt, d. h. Personen, die den Unterstützungswohnsitz in der Gemeinde besitzen. In Bayern ist die Zulassung abhängig von dem Besitze des Heimatsrechts oder doch einem längeren Aufenthalt an dem betreffenden Orte. Dadurch soll der Zuzug auswärtiger Arbeitsloser nach dem an und für sich schon durch Angebot von Arbeitskräften überlasteten lokalen Arbeitsmarkte ferngehalten werden. Gelernten Saisonarbeitern wird teilweise eine Karenzzeit gestellt, weil sie die Möglichkeit haben, während der Saison Ersparnisse zurückzulegen. Vielfach werden sie auch ausdrücklich ausgeschlossen, so in Frankfurt a. M. Ferner werden Bedürftigkeit und Würdigkeit verlangt. Armenunterstützungsempfänger werden in der Regel nicht eingestellt, ebenso nicht Frauen und mit Zuchthaus vorbestrafte Personen. Arbeitsfähigkeit und Geeignetheit werden nicht verlangt. Außerdem kommt noch in Betracht der Familienstand. Zahlreiche Städte beschränken die Beschäftigung auf verheiratete Personen, oder doch solche mit Familienlast.

Die Organisation der Notstandsarbeiten geschieht meistens nebenamtlich; nur Mannheim hat eine besondere Kommission eingesetzt, welche über die Einstellung der Arbeiter und über die Dauer der Arbeiten entscheidet. Bei den übrigen Städten erfolgt die Einstellung durch das Armenamt, durch den städtischen Arbeitsnachweis, durch das städtische Bauamt oder auch durch die Bürgermeisterei. Die Ausführung der Notstandsarbeiten erfolgt entweder in der eigenen Regie der Städte oder durch Unternehmer. Der erste Weg wird in den meisten Fällen eingeschlagen und ist bei planmäßiger Vorbereitung zweifellos auch der beste und sicherste. Kündigung kann zu jeder Zeit ohne Angabe des Grundes seitens des Arbeiters erfolgen, ebenso die Entlassung.

Für die Höhe des Lohnes ist neben den tatsächlich oft beobachteten minderen Leistungen der Notstandsarbeiter meistens der Gesichtspunkt maßgebend, daß den Arbeitern der ständige Anreiz wachgehalten werden soll, andere reguläre Arbeit in Privatbetrieben aufzusuchen, damit das Arbeiterangebot möglichst verringert und namentlich das Gefühl der Selbstverantwortlichkeit und der eigenen Fürsorge bei den

Arbeitern nicht abgeschwächt wird. Der tatsächlich gezahlte Lohn ist daher durchweg geringer als der ortsübliche. Dadurch will man auch verhüten, daß andere noch in Arbeit stehende Arbeiter ihre Arbeit aufgeben und sich den Notstandsarbeiten zuwenden. Bei den Erdarbeiten ist vorwiegend Zeitlohn, beim Steinschlag Akkordlohn üblich; doch wird auch bei den letzteren an die geübteren Arbeiter Zeitlohn mit einer Extravergütung für die Mehrleistung gezahlt, so daß hier ein gemischtes Lohnsystem entsteht. Bei der Entlohnung wird allgemein die Unterscheidung der verheirateten und ledigen oder besser der mit Unterstützungsverpflichtungen belasteten und der alleinstehenden Arbeiter durchgeführt.

Was die bisherigen Ergebnisse der Notstandsarbeiten betrifft, so sind sie im allgemeinen nicht in jeder Hinsicht befriedigend. Zunächst sind sie nicht geeignet, der Arbeitslosigkeit auch nur annähernd in ihrer ganzen Ausdehnung zu steuern. Die Städte haben nur in beschränktem Maße Arbeiten zur Verfügung und diese Arbeiten passen nur für einen Teil der Arbeitslosen. Ein Arbeiter, der bisher gewohnt ist, in der Fabrik und zwar sehr oft eine feinere, leichtere Arbeit zu verrichten, kann diese grobe, zumeist im Winter und unter freiem Himmel auszuführende Arbeit infolge der sich aus seiner normalen Beschäftigung ergebenden typischen, physischen Konstitution des Fabrikarbeiters mit Rücksicht auf seine Gesundheit entweder gar nicht verrichten oder er ist im Verhältnis zu einem Berufs-Erdarbeiter oder -Steinschläger nur Ungenügendes zu leisten imstande. Ferner wird ein Angehöriger der feineren Gewerbe Gefahr laufen, durch die Ausführung solcher anders gearteten Arbeit eine dauernde Einbuße in der für seinen Beruf erforderlichen besonderen Arbeitsfähigkeit zu erleiden. Die Veranstaltung städtischer Notstandsarbeiten kommt also hauptsächlich den ungelernten Arbeitern zugute. Eine Bereitstellung entsprechender Berufsarbeit für die gelernten Arbeiter würde, abgesehen vom Baugewerbe, vollständig aus dem Rahmen der kommunalen Tätigkeit herausfallen.

Die Notstandsarbeiten haben aber noch einen zweiten, sehr schwerwiegenden Mangel, das ist ihre Unwirtschaftlichkeit. Sie verursachen erhebliche Mehrkosten im Verhältnis zur gleichen, unter normalen Verhältnissen geschehenden Ar-

heit. Schöneberg hat z. B. im Winter 1909/10 bei diesen Arbeiten 55 000 Mk. zugesetzt, d. h. 55 000 Mk. mehr bezahlt, als sie unter normalen Verhältnissen gekostet hätten. Notstandsarbeiten müssen sich daher aus finanziellen Gründen immer in engen Grenzen bewegen. Ein Beispiel kann uns dies leicht klarmachen. Im Winter 1908/09 wurden in Groß-Berlin rund 100 000 Arbeitslose gezählt. Um nur die Hälfte davon gegen eine tägliche Vergütung von 3 Mk. zu beschäftigen, wäre ein Aufwand von täglich 150 000 Mk. und für den ganzen Winter ein Aufwand von mindestens 15 Mill. Mk. erforderlich gewesen. Derartige Ausgaben aber gerade bei ungünstiger wirtschaftlicher Konjunktur zu machen, ist für die Gemeinden ganz unmöglich. Dazu kommt noch, daß die als Notstandsarbeiten auszuführenden Arbeiten in den Zeiten großer Arbeitslosigkeit, d. h. im Winter an sich schon besonders teuer sind, und daß ferner die aus den verschiedensten Berufen stammenden Arbeiter sich größtenteils als wenig leistungsfähig erweisen.

Unter diesen Umständen werden immer mehr Stimmen laut, die davon abraten, Arbeitsgelegenheit zu schaffen, und vielmehr dafür eintreten, die materiellen Folgen der Arbeitslosigkeit durch Lieferung von Barmitteln an die Betroffenen zu mildern, ohne daß diese einen Entgelt in Form von Arbeit zu leisten hätten. Das Nächstliegende ist nun, jeden arbeitswilligen Arbeitslosen, solange er keine Arbeit findet, mit Geld zu unterstützen. Dieser Weg ist in der Tat, wenn auch in beschränktem Maße in München, Mainz und anderen Orten beschritten worden. In München wurde z. B. im Januar 1909 für Ledige eine Unterstützung von 2 Mk. pro Woche, für Verheiratete eine Unterstützung von 3 Mk. gezahlt. Unterstützung erhielten solche Personen, die mindestens seit dem 1. Januar 1909 sich ununterbrochen in München aufhielten und während dieser Zeit auch gearbeitet hatten. Ledige mußten außerdem in München beheimatet sein. Eine fernere Bedingung war 8tägige Arbeitslosigkeit. Zur Verfügung standen 71 192 Mk. Sie waren bald verbraucht. Die Hilfsaktion begann am 13. Januar und endete für die Ledigen am 20. Februar, für die Verheirateten am 13. März 1909. Wiederholt wurde der Versuch nicht. Wäre er auf alle Arbeitslosen ausgedehnt und nicht frühzeitig abgebrochen worden, so hätte er wohl

das 10fache an Kosten verursacht. Wie sich das System in Groß-Berlin finanziell stellen würde, kann man sich leicht vergegenwärtigen. Hätte man den 100 000 Arbeitslosen im Winter 1908/09 nur 50 Pfg. täglich auszahlen wollen, so hätte dies eine tägliche Ausgabe von 50 000 Mk. und für den ganzen Winter eine Ausgabe von mindestens 5 Mill. Mark erfordert. Und während die allerdings viel größere Ausgabe für Notstandsarbeiten wenigstens bis zu einer gewissen Höhe durch die Gegenleistung der Arbeit aufgerechnet würde, würde dieser Ausgabe von 5 Mill. Mk. eine Einnahme überhaupt nicht gegenüberstehen. Will man eine derartige Einnahme schaffen, ohne die erforderlichen Mittel durch die Allgemeinheit aufbringen zu lassen, so gilt es, die Arbeiterschaft, der die Ausgabe in erster Linie zugute kommt, zu Beiträgen heranzuziehen, und so entsteht die Arbeitslosenversicherung.

c) Versicherung gegen Arbeitslosigkeit.

Die Aufgabe einer Arbeitslosenversicherung wird man mit Landsberg[10]) ganz allgemein dahin aussprechen können, daß die Versicherung gegen Beiträge, welche während der Dauer der Beschäftigung zu zahlen sind, Ersatz in Geld leisten soll für den Schaden, der dem Arbeiter im Falle von Arbeitslosigkeit durch den Ausfall an Lohn entsteht. Sozial würde es weit günstiger wirken, wenn dem Versicherten beim Eintritt des Versicherungsfalles in erster Linie Arbeitsgelegenheit und nur, wenn dieses nicht zu beschaffen ist, eine Unterstützung in Geld zugewiesen wird.

Die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit bietet nun an sich nicht größere Schwierigkeiten als die Versicherung gegen andere Schäden. Gewiß, der gegen Arbeitslosigkeit Versicherte hat es in der Hand, die Arbeitslosigkeit selbst herbeizuführen. Aber bei welcher anderen Versicherung kann denn der Versicherte nicht auch den Schaden, gegen den er sich versichert, verursachen? Mit Ausnahme der Hagelversicherung vielleicht bei jeder. „Ja, es gibt sogar Versicherungen", wie Landsberg (a. a. O.) hinzufügt, „wie Teile der Haftpflichtversicherung, die Kautionsversicherung usw., bei denen das versicherte Ereignis stets und notwendig durch den Ver-

[10]) Landsberg: Die bisherigen Erfahrungen auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung. S. 5.

sicherten selbst herbeigeführt wird, ohne daß dies für die Entwicklung der Versicherung ein Hindernis gebildet hat". Und auch die Befürchtungen, daß der Arbeitslose die Versicherung mißbrauchen könnte, indem er sich weigert, Arbeit, für die er sich eignet, anzunehmen, oder daß ein Versicherter, der tatsächlich Beschäftigung hat, Arbeitslosigkeit vorspiegelt, erscheinen nicht stichhaltig, wenn man bedenkt, wie viel leichter es ist, Krankheit zu simulieren oder die Dauer einer Krankheit zu verlängern, und wie es doch den Organen der Krankenversicherung gelungen ist, diese Schwierigkeiten mehr oder weniger erfolgreich zu überwinden.

Um die Schwierigkeiten möglichst auszuschalten, hat man in den bisherigen im Auslande und in Deutschland bereits zahlreich hervorgetretenen praktischen Versuchen zur Durchführung einer Arbeitslosenversicherung Kautelen geschaffen, durch die „im großen Ganzen die Hemmungen genügend erscheinen gegenüber der Versuchung, eine Zeitlang zu feiern oder überhaupt auf Kosten anderer zu leben, so zwar, daß man die Schuldfrage in den Hintergrund treten lassen kann".[11]) Von solchen Kautelen seien folgende erwähnt: Der durch Arbeitslosigkeit entstehende Lohnausfall wird durch die Versicherung niemals voll ersetzt, sondern es wird nur ein Existenzminimum gewährt. Sodann ist eine vom Eintritt der Arbeitslosigkeit an rechnende Karenzzeit eingeführt, innerhalb welcher ein Anspruch auf Zahlung nicht besteht; ebenso ist eine Begrenzung der Zeit, während welcher Unterstützung gezahlt wird, festgesetzt. Schließlich besteht eine Kontrolle der Arbeitslosigkeit durch die vorgeschriebene tägliche Meldung der Arbeitslosen auf dem Arbeitsamt. Während einer Arbeitseinstellung ruht die Zahlungspflicht selbstverständlich völlig, ebenso bei jeder anderen Veranlassung, die willkürlich durch die Person des Arbeitslosen herbeigeführt ist.

An sich würde eine obligatorische Arbeitslosenversicherung in der Tat vermutlich sehr viel einfacher durchzuführen sein, als die Krankenversicherung. Den Gemeinden ist es aber nach Lage der Gesetzgebung verwehrt, einen Zwang auszuüben.

---

[11]) v. Schanz im Wörterbuch der Volkswirtschaft Art. Arbeitslosenversicherung. S. 204.

Wenn wir jetzt dazu übergehen, die Versuche der kommunalen Arbeitslosenversicherung darzustellen, wird es zweckmäßig sein, sie in drei Gruppen einzuteilen, solche, die eine obligatorische Versicherung, solche, die eine fakultative Versicherung anstreben, und solche, die die Aufgabe lösen wollen durch Zuschußgewährung öffentlicher Körperschaften zur Selbstversicherung unter Verzicht auf selbständige Versicherungseinrichtungen.

Der Vollständigkeit halber mag jedoch vorher noch kurz der Versicherungseinrichtungen Erwähnung getan werden, welche nicht auf kommunaler Grundlage beruhen oder von Kommunen geschaffen wurden. Uebergangen werden können hier die Versuche, im Wege der privaten Unternehmungen diesen Zweig der Versicherung einzuführen. Zwei sind es überhaupt nur gewesen, die beide gescheitert sind: die norddeutsche Versicherungs- und Rentenbank in Hamburg und der Zentralverein für Versicherung gegen unverschuldete Arbeitslosigkeit in Stuttgart aus dem Jahre 1897. Sie sind und werden wohl die einzigen Versuche der Lösung des Problems im Wege der Privatversicherung bleiben. Dagegen sind nicht ohne Bedeutung die Leistungen der Selbsthilfe. Recht dürftig ist allerdings, was bisher von Arbeitgeberseite zur Linderung der Arbeitslosennot geschehen ist. Zu nennen ist nur eine Unternehmung, die „Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit" bei der Margarinefabrik von A. L. Mohr in Altona-Bahrenfeld. Nur Arbeiter, die aus Arbeitsmangel von der Firma entlassen sind, sind bezugsberechtigt. Die Unterstützung dauert bis 13 Wochen. Diese Versicherung wurde, wie v. Schanz[12]) nach einer Mitteilung der Firma berichtet, im Mai 1906 aufgehoben, weil die Arbeiter, welche Ansprüche bei der Kasse machen konnten, sich solange, als die Unterstützung ausgezahlt wurde, um andere Arbeit überhaupt nicht bemühten; auch war der größte Teil der Arbeiter für die Beseitigung der Versicherung. Andere Einrichtungen, welche Unternehmer zur Linderung der Arbeitslosennot getroffen haben, bleiben hier außer Betracht, weil die Arbeiter überhaupt keine Beiträge zahlen, so die Unterstützungen, die mehr Wohlfahrtseinrichtungen sind, bei der

[12]) v. Schanz im Wörterbuch der Volkswirtschaft Bd. I S. 205.

Lederfabrik Cornelius Heyl in Worms, Maschinenfabrik Lanz in Mannheim und der optischen Werkstätte Karl Zeiß in Jena.

Die bedeutendsten Einrichtungen auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung besitzen ohne Zweifel die Berufsvereine der Arbeiter. Noch ist zwar nicht bei allen Gewerkschaften die Arbeitslosenunterstützung eingeführt. Namentlich im Baugewerbe ist sie nur spärlich vertreten, aber mit jedem Jahre wächst die Zahl der Gewerkschaften, die ihren Mitgliedern im Falle von Arbeitslosigkeit Entschädigung zahlen. Die Zahl der Mitglieder ist in ständigem Steigen begriffen und entsprechend nehmen die für Arbeitslosenunterstützung aufgewendeten Gelder zu. Im Jahre 1909 haben allein die freien Gewerkschaften 8,6 Mill. Mk. an Arbeitslosenunterstützung gezahlt. Davon entfallen auf Groß-Berlin 2,1 Mill. Mk. Besondere Beiträge für Arbeitslosenversicherung erhebt keine einzige Gewerkschaft. Sie sind in den allgemeinen Mitgliedsbeiträgen enthalten, die meist 30 bis 60 Pfg. pro Woche betragen. Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung wird in den meisten Gewerkschaften erst durch einjährige Mitgliedschaft erworben. Für die erste Woche der Arbeitslosigkeit wird eine Entschädigung in der Regel nicht gezahlt. Die Höhe der Arbeitslosenunterstützung und der Zeitraum, für den sie gezahlt wird, ist bei den verschiedenen Gewerkschaften verschieden und richtet sich teilweise auch nach der Dauer der Mitgliedschaft. Meist beläuft sie sich auf 1,— bis 1,50 Mk. pro Tag. Die Dauer der Unterstützung schwankt zwischen 21 und 280 Tagen pro Jahr. Heute stellen die Arbeitslosenunterstützungen nach den Krankenunterstützungen den bedeutendsten Ausgabeposten der Gewerkschaften dar. In den letzten Jahren besonders waren sie wesentlich höher als die Streikunterstützungen. Daß die Gewerkschaften unter diesen Umständen bestrebt sind, durch schärfste Kontrollmaßregeln jede etwaige betrügerische Ausnutzung ihrer Kasse zu verhindern und daß sie darüber hinaus darauf dringen, daß ihre arbeitslosen Mitglieder jede, auch nur halbwegs geeignete Beschäftigung annehmen, ist selbstverständlich.

Trotz aller Anerkennung wird man die Selbsthilfe der Arbeiterverbände auf diesem Gebiete nicht als endgültige Lösung des Problems betrachten können. Nur ein Teil

von ihnen kennt diese Einrichtungen, außerdem besteht kein klagbarer Rechtsanspruch der Mitglieder auf Arbeitslosenunterstützung,[13]) und die nicht organisierten Arbeiter kommen überhaupt nicht in Betracht. Da nun vom Reich die Einführung einer Arbeitslosenversicherung nicht zu erwarten ist, haben die Gemeinden sich ihrer angenommen. Besprechen wir nunmehr die drei Wege, die sich der kommunalen Arbeitslosenversicherung bieten.

Die Einführung obligatorischer Arbeitslosenversicherung ist nur in einem Schweizer Kanton, nämlich in St. Gallen, vorübergehend von 1895—1897 versucht worden; in Deutschland ist sie zur Zeit nach Lage der Gesetzgebung, wie oben erwähnt, nicht möglich. Hier finden wir auch den einzigen praktischen Versuch, in die Gemeinde als solche organisatorisch die Arbeitslosenversicherung einzugliedern, im übrigen besteht in Deutschland nur eine finanzielle Beteiligung der Gemeinde.

In St. Gallen hatte die Gemeinde nicht nur Einfluß auf die Zusammensetzung der an der Spitze der Einrichtung stehenden Kommission, sie übernahm auch einen jährlichen Beitrag von 2 Frcs. für jeden Versicherten und die Verwaltungskosten, besorgte ferner die Kontrolle über die Versicherungspflichtigen, den Einzug der Prämien, die Verrechnung und Auszahlung der Entschädigungen. Versicherungspflichtig waren alle Männer, deren Tagesverdienst durchschnittlich 5 Frks. nicht überstieg. Die zu zahlende Prämie stieg von 15 bis zu 30 Ct. Die Entschädigung belief sich auf 1,80, 2,10 und 2,40 Frks. pro Tag und auf höchstens 60 Arbeitstage im Jahre. Die Kasse wurde nach 2jähriger Tätigkeit wieder aufgehoben. Die qualifizierten Arbeiter waren Gegner der Einrichtung geworden, weil sie nur Prämien zu zahlen hatten, dagegen bei ihrer geringen Arbeitslosigkeit selten, vielleicht nie, in die Lage kamen, Unterstützungen zu beziehen, während die Saison- insbes. das Baugewerbe den größten Teil der Entschädigung erhielten. Hinzu kamen noch andere Mängel der übereilt geschaffenen

---

[13]) Dies zu dem Zwecke, um die Unterstellung unter das Gesetz über die privaten Versicherungsunternehmungen und unter die Aufsicht des kaiserlichen Aufsichtsamts zu verhindern (§ 1, II d. Ges.).

Einrichtung, namentlich der Mangel eines guten Arbeitsnachweises.

An andern Stellen ist der Versuch einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung nicht wieder gemacht worden; die Gesetzentwürfe in Basel und Zürich gelangten nicht zur Annahme.

Anstalten, die mehr oder weniger auf Selbsthilfe beruhen, sind die selbständigen Arbeitslosenkassen mit freiwilligem Beitritt. Nach dem Muster der Schweizer Stadt Bern, wo im Jahre 1893 die Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit errichtet wurde, sind in Cöln 1896 und in Leipzig 1905 derartige fakultative allgemeine Kassen geschaffen worden. Die Berner — und bis zum Jahre 1911 galt dies auch für die Cölner Kasse, die ihre Versicherung jetzt auf das ganze Jahr erstreckt und auch den Berufsvereinen der Arbeitnehmer eine Rückversicherung gewährt, — versichert nur gegen Arbeitslosigkeit im Winter, die Leipziger gegen Arbeitslosigkeit im ganzen Jahr. Die Berner Kasse ist eine rein städtische Einrichtung und unter städtischer Verwaltung, die „Stadtcölnische Versicherung gegen Arbeitslosigkeit" eine private Anstalt mit städtischer Beihilfe. Rein privater Natur ist die Arbeitslosenversicherungskasse in Leipzig, die gar keine städtische Subvention erhält. Von weiteren Versuchen, die Arbeitslosigkeit und ihre Folgen durch fakultative Arbeitslosenversicherung zu bekämpfen, sind noch zu nennen die beiden in Italien, in den Städten Bologna und Venedig gemachten. Sie waren jedoch mehr private Unternehmungen. Bei der 1901 gegründeten Kasse des Arbeiterbundes in Basel wurden die Mittel aufgebracht durch Beiträge der Mitglieder, Schenkungen, Sammlungen und Zuschüsse von Staat und Vereinen. Die Arbeitslosenversicherungskasse für den Kanton Genf, die eine Privatversicherung mit staatlicher und kommunaler Unterstützung sein sollte, blieb unbedeutend. Wir wollen hier nur die Cölner Kasse, die im Jahre 1911 in Anlehnung an das Genter System umgewandelt ist, mit einigen Worten berühren.

Die Kasse wurde mit einem Grundkapital von 125 000 Mark im Mai 1896 gegründet. Die Einnahmen der Kasse bestehen in den Beiträgen der Mitglieder, dem Beitrag der Stadtgemeinde (jetzt 20 000 Mk.) und Geschenken. Die städtische kölnische Arbeitslosenversicherung ist zum Teil direkte

Versicherung, zum Teil Rückversicherung. Erstere umfaßt Angestellte und Arbeiter, soweit sie seit 13 Wochen in Köln wohnen oder in den ihrer Beitrittsmeldung vorangehenden 26 Wochen mindestens 13 Wochen in Cöln hauptberuflich tätig waren. Ein Minimallohn von 2,50 Mk. ist weitere Voraussetzung. Für Beiträge, wie Leistungen bestehen zwei Tarife, A und B, und je 3 Gefahrklassen, denen die einzelnen Berufe zugewiesen sind; hiernach betragen die Beiträge zwischen 15 und 20 Pfg. wöchentlich, die Leistungen zwischen 75 Pfg. und 2 Mark für 20 bis 40 Tage. Eingehende Bestimmungen regeln Anwartschaft, Beitritt, Ausscheiden und Spezialfälle wie Streik und Aussperrung. Die Rückversicherung findet in der Weise statt, daß Berufsvereinen von Angestellten und Arbeitern die Mitgliedschaft bei der Kasse eingeräumt wird, sofern sie Wochenbeiträge (für jedes Mitglied 4—30 Pfg.) zahlen und selbst eine Unterstützung von mindestens 1 Mk. täglich gewähren. Die Ersatzleistung beträgt 75 Pfg. bis 1,50 Mk. täglich pro Mitglied, in dessen Person übrigens die Arbeitslosigkeit nicht begründet sein darf.

In der Verwaltung sind sowohl die Versicherten wie die Rückversicherten ausgiebig vertreten, daneben sichert sich die Stadt Köln eine Vertretung ihrer Interessen.

Die Erfolge der freiwilligen Arbeitslosenkassen sind bisher recht gering gewesen. Langsam entwickeln sie sich weiter, stehen jedoch auf schwachen Füßen. Die freiwillige Arbeitslosenversicherung krankt daran, daß ihr trotz geringer Versicherungsprämien und trotz erheblicher Zuschüsse seitens der Stadt im wesentlichen nur Personen beitreten, die infolge der Eigenart ihres Gewerbes fast regelmäßig im Winter arbeitslos werden, in erster Linie Bauarbeiter. Die Kassen mit freiwilligem Beitritt sind durchweg eher als Unterstützungs-, denn als Versicherungseinrichtung zu betrachten. Infolgedessen brach sich der Gedanke Bahn, daß es wohl empfehlenswert wäre, einstweilen, d. h. bis zur Einführung einer allgemeinen obligatorischen Arbeitslosenversicherung Zuschüsse an Berufsvereine mit Arbeitslosen-Unterstützung zu gewähren (Zuschußsystem).

Im Auslande haben denn auch Staats- und Stadtverwaltungen schon vor längerer Zeit Anlehnung an die

Arbeitslosenfürsorge der Gewerkschaften gesucht. Als erste Gemeinde ging Gent im Jahre 1901 vor. Heute werden in Belgien, Frankreich, Dänemark, Norwegen und der Schweiz öffentliche Mittel in erheblichem Umfange zur Unterstützung der gewerkschaftlichen Arbeitslosenkassen aufgewendet. Das Subventionssystem hat namentlich auch in Deutschland große Fortschritte gemacht. Nachdem es in Straßburg und seinen Nachbargemeinden Schiltigheim, Bischheim und Illkirch-Grafenstaden 1907 zuerst eingeführt worden war, sind 1909 bis 1911 Erlangen, Mühlhausen, Freiburg i. B., Schöneberg und andere gefolgt. Auch in Stuttgart ist am 1. Oktober 1912 eine Arbeitslosenversicherung in Kraft getreten, die der Schöneberger Ordnung nachgebildet ist; ebenso in Schwäbisch-Gmünd am 1. April 1912.

Das Zuschußsystem läßt sich charakterisieren als eine Unterstützung der Selbsthilfe durch öffentliche Mittel. Man beabsichtigt mit seiner Hilfe die Erziehung der Arbeiter zur Selbsthilfe unter Beihilfe von Staat und Gemeinden. Es besteht in einem prozentualen nachträglichen Zuschuß zu denjenigen Ausgaben, die alle Arten von Fachverbänden für unverschuldet arbeitslos gewordene Mitglieder machten, vorausgesetzt, daß diese Verbandsfürsorge den Bedingungen der Stadt und der städtischen Kontrollkommission entspricht. Die Höhe des Zuschusses bewegt sich in der Regel zwischen 50 und 75% der von den Organisationen gezahlten Unterstützungen. Dieses System wird auch Lütticher system genannt.

In Deutschland ging, wie erwähnt, zuerst Straßburg in dieser Richtung vor. Die „Arbeitslosenversicherungsordnung", die hier am 1. Januar 1907 in Kraft trat, bestimmte, daß jedem Arbeitslosen, der einer Arbeitslosenunterstützungskasse eines Berufsvereins von Arbeitern und Angestellten angehört, städtischerseits ein Zuschuß zu dem Unterstützungsbetrage gezahlt wird, den er von seiner Kasse erhält. Der Zuschuß wird nur an solche Arbeitslose gezahlt, die bei Eintritt der Arbeitslosigkeit mindestens ein Jahr ununterbrochen in Straßburg wohnen, und er wird nur im Falle unfreiwilliger Arbeitslosigkeit gewährt. Er beträgt 50% des Satzes, den der Arbeitslose von seinem Vereine bezieht, höchstens jedoch 1,— Mk. pro Unterstützungstag. Die ausgeworfene Summe von 5000 Mk. wurde in den ersten beiden Jahren nicht verbraucht. Im Jahre 1907 wurde

nur 1889 Mk. ausgegeben, 1908: 3507 Mk., 1909 hingegen 5998 Mk.

Das Beispiel Straßburgs wurde in gleicher Weise 1909 in Erlangen und Mühlhausen i. E. nachgeahmt. Erlangen stellte dafür einen Höchstbetrag von 1200 Mk. in den Etat. 1910 hat die Stadt für die Arbeitslosen nur 485 Mk. aufzuwenden gehabt.

Die Vorzüge des Zuschuß- oder Lütticher-Systems liegen für die Stadtverwaltungen darin, daß die eigenen Verwaltungskosten auf ein geringes herabgemindert, ein großer Verwaltungsapparat gespart wird, indem die Einziehung der Beiträge, die Kassenführung und ein Teil der Kontrolle von den Verbänden übernommen werden. Es ist offenbar, daß die in Frage kommenden organisierten Arbeiter mit ihm zufrieden sind.

Andererseits unterliegt das System aber auch verschiedenen Bedenken. Eins von ihnen, das man regelmäßig vorzubringen pflegt, läßt sich wissenschaftlich gar nicht entscheiden, sondern hängt, wie Leo[14]) richtig ausführt, vom politischen Standpunkt des Beurteilers ab, nämlich, daß die Subvention der Gewerkschaften einen indirekten Koalitionszwang darstelle, daß es nicht Sache von Staat und Gemeinde sei, den Gewerkschaften neue Mitglieder zuzuführen und durch Entlastung ihres Budgets auf diesem Titel ihre Kräfte frei zu machen für die Durchführung von Streiks.

Da auch andere Einrichtungen der Reichsversicherung unbeschadet ihrer politischen Zusammensetzung sachlich Wertvolles geleistet haben, wird man auch hier die politischen Bedenken gegen eine Anlehnung an die Gewerkschaften zurückstellen dürfen. Dies umsomehr, da die Erfahrung, wie die Denkschrift der badischen Regierung von 1909 berichtet, nirgends gelehrt hat, daß durch die Unterstützung der Gewerkschaften ihre Mitgliederzahlen stark anschwellen. „Die Entwicklung der Berufsverbände läßt sich auf solchen Wegen weder fördern noch hemmen".

Ein weiterer, schwerwiegender Mangel des Systems beruht darin, daß es nur einer Minderheit der Arbeitslosen zugute kommt und zwar denjenigen Arbeitern, die wirtschaftlich kräftig genug waren, sich zu freiwilligen Selbsthilfe-

---

[14]) Leo a. a. O. S. 697.

organisationen zusammenzuschließen und in diesen Organisationen zu verbleiben. Sie stellen bei weitem den geringeren Teil der Arbeiterbevölkerung dar. Nach der Berufs- und Betriebszählung von 1907 wurden 10,7 Millionen Arbeiter in Industrie, Handel und Verkehr festgestellt, während die Zahl der Mitglieder in den Organisationen sich 1910 auf ca. 3,6 Millionen belief; nur etwas über ein Drittel ist also organisiert. Die wirtschaftlich schwächsten Teile der Arbeiter sind für solche Organisationen meist nicht faßbar, obwohl gerade sie der Versicherung am meisten bedürfen. Das System verschafft also dem kräftigeren und deshalb organisierten Teil der Arbeiter öffentliche Beihilfen, den schwächeren und deshalb nicht organisierten Teil überläßt es sich selbst oder der Armenpflege.

Um diese Wirkung zu vermeiden, sind verschiedene Versuche gemacht worden. Einige Städte haben das Zuschußsystem mit Ergänzungen für Arbeiter verbunden, die den unterstützten Kassen nicht angehören. Bereits der Erfinder dieser Art der Arbeitslosenfürsorge, Louis Varlez, hat die Unbilligkeit, daß die Zuschüsse nur den in den Fachverbänden organisierten Arbeitern zugute kommen, wohl erkannt, und er hat schon 1900 eine Ausgestaltung des Zuschußsystems nach der Richtung hin versucht, daß die organisierten Arbeiter in der oben erwähnten Weise unterstützt werden, den nicht organisierten aber durch Anschluß an eine bestehende Spareinrichtung geholfen werden soll. Diese Einrichtung hat, da sie zuerst in Gent durchgeführt wurde, den Namen Genter System.

Zur Wahrung der Neutralität hat bisher eine einzige deutsche Stadt das reine Sparsystem angenommen. Mannheim hat 1911 beschlossen, an Arbeiter, die auf ein vom Arbeitsamt ausgestelltes „Arbeitersparbuch" Einlagen gemacht haben, im Falle der Arbeitslosigkeit einen Zuschuß von höchstens 75 Pfg. den Werktag zu dem abgehobenen Guthaben zu zahlen. Der Sparer muß aber bei Eintritt der Arbeitslosigkeit mindestens ein Jahr in Mannheim wohnen.

In Norwegen und Dänemark hat man den Arbeiterverbänden die Pflicht aufgelegt, auch die nicht organisierten Arbeiter lediglich zur Versicherung gegen Arbeitslosigkeit aufzunehmen.

In Basel wie in Dordrecht findet sich seit 1909 eine Unterstützung der Arbeiterkassen neben der Einrichtung eines öffentlichen Arbeitslosenfonds auf freiwilliger Grundlage, wo sich die den Arbeiterkassen nicht angehörenden Arbeiter versichern können.

Hierher gehört auch die Verbindung des Genter und Kölner Systems, wie sie die bayrische und badische Regierung in ihren Denkschriften vorgeschlagen haben.

Die weiteste Verbreitung hat die Genter Kombination gefunden; auch Freiburg i. B. und Schöneberg haben sie angenommen.

Schöneberg ist die erste der Gemeinden der Agglomeration Groß-Berlin, die eine Arbeitslosenversicherung eingeführt hat. Sie hat unterm 29. November 1910 einen jährlichen Betrag von 15 000 Mk. zum Zwecke, die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit zu fördern, zur Verfügung gestellt. Es werden also in Schöneberg erstens die Berufsvereine nach Straßburger Muster unterstützt und zweitens erhalten die in keiner Organisation unterstützungsberechtigten Arbeiter und Angestellten, die aus eigenen Mitteln Spareinlagen bei der Schöneberger städtischen Sparkasse machen, zu den Beträgen, die sie während der Zeit der Arbeitslosigkeit von ihrem Guthaben abheben, von der Stadt einen entsprechenden Zuschuß.

Jeder unverschuldet arbeitslos gewordene Arbeiter oder Angestellte, der mindestens ein Jahr in Schöneberg wohnt, und dem der städtische Arbeitsnachweis keine passende Arbeit nachzuweisen vermag, bekommt, sofern er in einer Vereinigung unterstützungsberechtigt, von der Stadt einen Zuschuß in Höhe von 50% seiner Abhebung. Voraussetzung ist nur, daß die betreffende Vereinigung die von der Stadt erlassene Ordnung anerkennt, beziehungsweise, daß sich der Einzelsparer beim städtischen Arbeitsnachweis in eine Liste einträgt. Der Zuschuß darf wie in Straßburg 1,— Mk. pro Unterstützung nicht übersteigen. Erhält also ein Mitglied eines Berufsvereins mehr als 12,— Mk. pro Woche von seiner Arbeitslosenkasse, oder hebt ein Einzelsparer in einer Woche mehr als 12,— Mk. von der Sparkasse ab, so erhält er von der Stadt doch nicht mehr als 6,— Mk. Außerdem soll der einzelne Arbeitslose nicht für mehr als 60 Tage innerhalb eines Jahres den Zuschuß erhalten. Um Miß-

bräuchen vorzubeugen, ist ferner bestimmt, daß die Einlagen der Sparer, die in den letzten drei Monaten vor der Abhebung gemacht worden sind, bei dem städtischen Zuschuß nicht berücksichtigt werden. Erwähnt sei endlich, daß einerseits der Zuschuß nicht bezahlt wird, falls die Arbeitslosigkeit durch Ausstand oder Aussperrung verursacht ist, daß aber andererseits der Arbeitslose den Zuschuß von der Stadt auch dann weiter erhält, wenn er eine an sich passende Arbeit, die durch Ausstand oder Aussperrung freigeworden ist, ablehnt.

Daneben besteht in Schöneberg noch eine zweite Ordnung, deren Gedanke neu ist. Allen denjenigen Beschäftigungslosen, die weder in einer Organisation versichert sind, noch gespart haben, wird ein Mittagessen verabreicht. Sie erhalten bei Arbeitslosigkeit im Winter, wenn sie die vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt haben, Speisemarken für die Schöneberger Volksküche.

Die Schöneberger Einrichtung überragt die Straßburger und Erlanger Einrichtung bei weitem. In Straßburg gibt es nur einen Zuschuß an organisierte versicherte Arbeitslose, für die übrigen werden Notstandsarbeiten bereit gehalten. Erlangen gewährt Zuschüsse an Organisierte, Unterstützungen, die als reine Almosen anzusehen sind, ohne die Vorsorge zu fördern, an nicht organisierte gelernte Arbeiter und Notstandsarbeiten für die übrigen.

Während man in Charlottenburg einen auf der Grundlage des Genter Systems beruhenden Entwurf abgelehnt hat,[15]) ist man in Neukölln, Weißensee und anderen Städ-

---

[15]) Auch dem vom Magistrat nach der Ablehnung der ursprünglichen Arbeitslosen-Versicherungsvorlage gestellten Antrage, eine selbständige Arbeitslosen-Unterstützungskasse zu gründen, ist dasselbe Schicksal widerfahren. Er wurde in namentlicher Abstimmung mit 26 gegen 25 Stimmen von der Stadtverordnetenversammlung vor kurzem abgelehnt. Die Sozialdemokratie bekämpfte den Entwurf, weil, wie der Stadtverordnete Hirsch ausführte, die Arbeitslosenversicherung, losgelöst von jeder Unterstützung der Gewerkschaften, nicht lebensfähig sei. Die sozialdemokratische Fraktion lehne die gegenwärtige Vorlage ab, weil sie den Weg zu einer guten, kommunalen Arbeitslosenversicherung für Charlottenburg versperre; bei der Kasse der Stadt werde sich kein Arbeiter versichern lassen.

ten noch mit den Vorarbeiten beschäftigt. In Weißensee, wo man, dem Vorbilde von Schöneberg folgend, eine örtliche Arbeitslosenversicherung ins Leben zu rufen beabsichtigt, bemüht man sich gegenwärtig (April 1913) Zeitungsberichten zufolge, festzustellen, ob unter der Arbeiterschaft selbst ein Bedürfnis für die neue Versicherung anerkannt wird. Der Gemeindevorstand ersucht daher alle in Weißensee wohnenden männlichen und weiblichen Arbeiter, die einer eventuell zu errichtenden Arbeitslosenversicherungskasse beitreten würden, sich bei dem Wohlfahrtsamte der Gemeinde zu melden. Arbeiterverbände und -Vereine können ihre Mitglieder auch listenweise anmelden. Von der Beteiligung wird es abhängen, ob die Versicherungseinrichtung als durchführbar betrachtet wird.

Ueber die praktischen Erfolge, die in den einzelnen Städten mit der Arbeitslosenversicherung gemacht worden sind, liegen schon mehrfach Berichte von städtischen Arbeitsämtern vor. Fast von allen Seiten wird über die geringe Beteiligung bei freiwillig gebotenen Versicherungsmöglichkeiten geklagt und hervorgehoben, daß die Einrichtung fast ausschließlich von den organisierten Arbeitern in Anspruch genommen wird, während sie gerade den Unorganisierten zugute kommen sollte. Was die Denkschrift der badischen Regierung im voraus befürchtet hat, ist tatsächlich eingetroffen. Die nicht organisierten Arbeiter machen von der freiwilligen Versicherung nicht in dem Umfange Gebrauch, der im öffentlichen Interesse wünschenswert ist. Die Benutzung der Spareinrichtungen entspricht nirgends den Erwartungen; sie haben praktischen Nutzen in größerem Umfange am wenigsten gebracht. „Die wirtschaftlich Schwächsten werden durch die Aussicht auf die öffentlichen Zuschüsse zum Arbeitslosengeld weder zum Sparen noch zum Beitritt zur Arbeitslosenkasse veranlaßt werden, weil die Aufrechterhaltung der freiwilligen Spartätigkeit oder freiwilligen Mitgliedschaft in der Regel über ihre Kräfte geht.“ Daran kann auch die von Varlez stammende Genter Kombination nichts ändern.

Nach Ansicht der Stadtverwaltungen, die auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung nunmehr über eine mehrjährige Erfahrung verfügen, wird, wenn weitere Fortschritte gemacht werden sollen, das Zuschußsystem und die Spareinrichtung verlassen und eine dem Versicherungsprinzip mehr

entsprechende Einrichtung getroffen werden müssen, bei der die Mitgliedschaft nicht lediglich auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht. Nur dann wird es möglich sein, die Kreise zu erfassen, die in erster Linie auf eine Arbeitslosenversicherung angewiesen sind.

Es wird daher, da eine allgemeine Reichs-Arbeitslosenversicherung zur Zeit nicht zu erwarten ist, an eine kommunale Arbeitslosenversicherung mit Beitrittszwang für jeden ansässigen Arbeiter — zu dessen Einführung allerdings erst durch Reichsgesetz den Gemeinden die Befugnis erteilt werden müßte — zu denken sein, wie dies die badische Denkschrift von 1909 in ihrem sechsten Leitsatz ins Auge faßt. Die Anregung auf Erlaß eines solchen Reichsgesetzes ist schon mehrfach durch die Städte gegeben worden, indessen bisher stets erfolglos. So hat die Düsseldorfer Stadtverordnetenversammlung im Juli 1909 einen Beschluß angenommen, „die Verwaltung zu ersuchen, durch Bericht an die vorgesetzte Behörde und auf ihr sonst geeignet erscheinende Weise den Erlaß eines Reichsgesetzes zu betreiben, das den Gemeinden das Recht zur Einrichtung kommunaler Arbeitslosenversicherungskassen mit Beitrittszwang für die in Frage kommenden, im Gesetze selbst noch näher zu bestimmenden Personengruppen verleiht.[16]) Freilich wird auch die Erfüllung dieser Forderung lange auf sich warten lassen, denn der im September 1911 in Posen abgehaltene Deutsche Städtetag hat die Arbeitslosenversicherung als eine Angelegenheit des Reiches erklärt und eine Eingabe an den Bundesrat gerichtet, die die Einführung einer teilweisen Arbeitslosenversicherung für regelmäßig besonders schwer stockende Berufe, insbesondere die Bau-, Erd- und Gelegenheitsarbeiten zum Gegenstande hat. Das Reich denkt aber, wie ausgeführt, gar nicht daran, Anstalten zu treffen und weist seinerseits die Angelegenheit wieder den Gemeinden zu.

---

[16]) Denkschriften des statistischen Amts der Stadt Düsseldorf. Heft 1 1909.

Schlußbetrachtung.

Im Laufe unserer Ausführungen haben wir leider mehrfach die Erfahrung machen müssen, daß in absehbarer Zeit an ein Eingreifen des Reiches, um der Arbeitslosigkeit und ihren Folgen entgegenzuwirken, nicht zu denken ist. Wir haben aber auch gleichzeitig den Eindruck gewonnen, daß sein passives Verhalten in der Arbeitslosenfrage zur Zeit ein wohlberechtigtes ist, da für eine reichsgesetzliche Regelung die Frage noch nicht reif ist. Für eine allgemeine Reichsversicherung müssen zunächst Vorbilder in kleinerem Kreise geschaffen werden. Diese kleineren Kreise sind naturgemäß die Gemeinden, in erster Linie die Städte, namentlich die größeren und industrie- und gewerbereichsten. Die Gemeinde ist zur Zeit die geeignetste öffentliche Körperschaft, der die Aufgabe obliegt, aus eigener Kraft einzugreifen, um der Not der Arbeitslosen zu begegnen. Die Mittel, die sich den Gemeinden dazu bieten, haben wir eingehend besprochen. Das Wirksamste sind gutorganisierte Arbeitsnachweise, die auch die Voraussetzung für jede weitere Tätigkeit auf diesem Gebiete bilden. Ein anderes Mittel, durch das noch weit günstigere Erfolge erzielt werden können, indem nämlich weit mehr Gemeinden sich daran beteiligen als bisher, ist die planmäßige Verteilung von öffentlichen Arbeiten auf arbeitslose Zeiten. Hier bietet sich gerade den Gemeinden ein reiches Feld zu sozialpolitischer Betätigung. Als letztes Mittel kommt eine Versicherung gegen Arbeitslosigkeit in Frage, die nur dann mit Erfolg durchzuführen sein wird, wenn die Beteiligung und damit die Verteilung des Risikos eine allgemeine ist, und dies wird nur durch einen allgemeinen Versicherungszwang zu erreichen sein. Leider ist nun aber die Anwendung von Zwang zum Beitritte zur Versicherungskasse den Gemeinden bis jetzt noch nicht gestattet. Darum muß es das Streben der Gemeinden sein, bei den gesetzgebenden Faktoren des Reichs darauf zu dringen, daß ihnen die Einführung einer obligatorischen Ver-

sicherung gestattet werde. Eine solche ist auch deshalb nötig, um als Vorbild für die künftige Reichsversicherung gelten zu können.

Die vorteilhaften Wirkungen einer geordneten Arbeitslosenfürsorge kommen nicht nur den Gemeinden allein zugute, indem die Armenpflege und die Krankenkassen entlastet werden, bei denen sich, wie wir gesehen haben, die Wirkungen der Arbeitslosigkeit in erheblichem Maße äußern, auch weitere Kreise, ja die ganze Nation hat davon Nutzen. Dieser Auffassung von der Stellung und Bedeutung der Gemeinde als Teil des Staatsganzen hat auch einmal der verstorbene Charlottenburger Oberbürgermeister Schustehrus in schönen Worten Ausdruck gegeben, als er die sozialpolitischen Aufgaben seiner Stadt betonte:

„Wenn wir die Arbeiten auf sozialem Gebiete betreiben, so betreiben wir in recht eigentlichem Sinne nationale Arbeit. Allem, was wir taten, lag das Bewußtsein zugrunde, daß, wenn wir unsere Stadt fördern, wir unserem großen, geliebten Vaterlande dienen."

Benutzte Literatur.

G. Adler: Die Aufgaben des Staats angesichts der Arbeitslosigkeit. 1894.

— Art. „Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 3 A. 1911.

— Art. „Arbeitsnachweis" ebenda.

P. Alterthum: Die Entstehungsgründe und Folgeerscheinungen der Arbeitslosigkeit in ihrem historischen Zusammenhange mit der Entwicklung des Wirtschaftslebens im 19. Jahrhundert. 1911.

A. Baab: Zur Frage der Arbeitslosenversicherung der Arbeitsvermittlung und der Arbeitsbeschaffung. 1911.

Bericht über die Gemeindeverwaltung der Stadt Berlin in den Verwaltungsjahren 1906—1910. Herausgegeben vom Magistrat der Stadt Berlin. 1912. Bd. 2.

P. Berndt: Bekämpfung und Statistik der Arbeitslosigkeit. 1899.

v. d. Borght: Sozialpolitik. 1905.

P. Bramstedt, Problem der Beschaffung von Arbeit durch Staat und Gemeinde. 1909.

J. Conrad: Volkswirtschaftspolitik. 1908.

R. Freund: Der paritätische Arbeitsnachweis in „Soziale Praxis" 1903/4.

A. Günther: Art. „Versicherungswesen" in v. Wiese „Wirtschaft u. Recht der Gegenwart". 1912.

Herkner: Die Arbeiterfrage. 1905.

F. Imle: Die Arbeitslosenunterstützung in den deutschen Gewerkschaften. 1903.

Jastrow und Badtke: Kommunale Arbeitslosenversicherung. 1910.

W. Kähler: Art. „Wirtschaftsstatistik" in v. Wiese „Wirtschaft u. Recht der Gegenwart". 1912.

Kempel: Die zweckmäßigste Form der Arbeitslosenversicherung. 1900.

Kommunales Jahrbuch. Verschiedene Jahrgänge.

Kraus: Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenfürsorge in München 1900/9. 1910.

Landsberg: „Die bisherigen Erfahrungen auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung." Mitteilungen des Statistischen Amts der Stadt Magdeburg Nr. 19. 1908.

Landsberg: „Arbeitslosigkeit und verkürzte Arbeitszeit in Magdeburg Ende November 1908." Ebenda Nr. 20. 1909.
H. Leidig: Die Arbeitslosenunterstützung der Stadt Schöneberg. 1911.
B. Leo: „Grundprobleme der Arbeitslosenversicherung" in „Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft". Band 6. 1906.
(Leo): Die bestehenden Einrichtungen der Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit im Ausland und im Deutschen Reiche. Bearbeitet im Kaiserl. Statistischen Amt; Abt. für Arbeiterversicherung. 3 Teile. 1906.
A. Manes: Versicherungslexikon. 1909.
K. Marx: „Das Kapital". 1872.
B. Merkle: Arbeitslosigkeit, ihre statistische Erfassung und ihre Bekämpfung durch den Arbeitsnachweis. 1913.
Mitteilungen des Statistischen Amts der Stadt Nürnberg. Heft 1. 1911.
O. Most: „Die deutsche Stadt und ihre Verwaltung". 1913.
— Denkschriften des Statistischen Amts der Stadt Düsseldorf. 1909. 1. Heft.
A. Rieß: Kommunale Wirtschaftspflege. 1911.
Sartorius v. Waltershausen: Art. „Einwanderung" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Bd. 3. 3 A.
G. Schanz: Zur Frage der Arbeitslosenversicherung. 1895.
— Neue Beiträge zur Frage der Arbeitslosenvers. 1897.
— Dritter Beitrag zur Frage der Arbeitslosenvers. 1901.
— Art. Art.: „Arbeitslosigkeit", „Arbeitslosigkeitsversicherung" und „Arbeitsnachweis" im Wörterbuch der Volkswirtschaft. 3 A 1911.
— „Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit" in Braun's Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik. Bd. 16. 1901.
— Art.: „Arbeitslosenversicherung" im „Handbuch der Politik". 1912.
Schikowski: Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenstatistik. 1895.
Thißen-Trimborn: Die soziale Tätigkeit der Stadtgemeinden. 1910.
Tönnies: Die Entwicklung der sozialen Frage.
W. Troeltsch: Das Problem der Arbeitslosigkeit. 1907.
A. Wagner: Grundlagen der Volkswirtschaft. Teil I. 1892.
M. Wagner: Beiträge zur Frage der Arbeitslosenfürsorge in Deutschland. 1904.
H. Wolff: „Der Ausbau des Arbeitsnachweises" in Conrads Jahrbüchern. Bd. 41.
F. Zietsch: Kommunale Arbeitslosenfürsorge. 1910.